



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE

ROSEANE MILANEZ DE FARIAS

**RESPONSABILIDADE CIVIL DOS AGENTES PÚBLICOS: um estudo de caso na
pandemia do COVID-19**

Recife

2022

ROSEANE MILANEZ DE FARIAS

**RESPONSABILIDADE CIVIL DOS AGENTES PÚBLICOS: um estudo de caso na
pandemia do COVID-19**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito da Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, como requisito parcial para a obtenção do título de bacharela em Direito.

Área de concentração: Direito Administrativo; Direito Civil; Responsabilidade Civil; Responsabilidade dos Agentes Públicos.

Orientador: Prof. Dr. Leonio José Alves da Silva.

Recife
2022

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do programa de geração automática do SIB/UFPE

Farias, Roseane Milanez de.

Responsabilidade civil dos agentes públicos: um estudo de caso na
pandemia do COVID-19 / Roseane Milanez de Farias. - Recife, 2022.

61p

Orientador(a): Leonio José Alves da Silva

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal de
Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, Direito - Bacharelado, 2022.

1. Direito Administrativo. 2. Direito Civil. 3. Responsabilidade Civil. 4.
Responsabilidade dos Agentes Públicos. I. Silva, Leonio José Alves da .
(Orientação). II. Título.

340 CDD (22.ed.)

ROSEANE MILANEZ DE FARIAS

**RESPONSABILIDADE CIVIL DOS AGENTES PÚBLICOS: um estudo de caso na
pandemia do COVID-19**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
ao Curso de Direito da Universidade Federal
de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas,
como requisito parcial para a obtenção do
título de bacharela em Direito.

Aprovado em: 25/10/2022.

Prof^o Dr. Leonio José Alves da Silva (Orientador)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof^o Paulo Simplício Bandeira (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof^o Me. Daniel e Silva Meira (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

DEDICATÓRIA

À minha mãe querida, Rita, de onde
sempre brotou minhas melhores
inspirações de amor em tudo que faço,
constituindo-se de exemplo constante
de amor incondicional, sabedoria
divina, esperança e fé inabalável em
Nosso Deus Eterno, Nosso Senhor
Jesus Cristo e na Mãe Maria
Santíssima.

Às vítimas do COVID-19 no Brasil.

AGRADECIMENTOS

Ao Nosso Deus Eterno, fonte inesgotável de luz e sabedoria, de onde promana todo o bem e amor à vida, à família, às pessoas, à natureza, aos estudos, ao trabalho, enfim, a todas as Suas magníficas obras que fazem deste Planeta Terra uma grandiosa escola de aprendizado constante, permitindo-nos evoluir sempre.

Ao Nosso Senhor Jesus Cristo e à Mãe Maria Santíssima, exemplos perfeitos de amor incondicional à humanidade e, por conseguinte, a esta aluna, pela vida, pela família maravilhosa com a qual me abençoaram, dentre todas as bênçãos recebidas ao longo de sua jornada de vida, ainda que não se veja merecedora de tanto.

A toda minha família, pelo carinho e apoio moral incondicional sempre. À minha mãe tão amada, de modo especial, fonte de fé, força, bondade, generosidade, amor inestimável, musa inspiradora de meu viver, por nunca ter deixado de acreditar em mim, ajudando-me a enfrentar mares revoltos e a ser determinada nos meus propósitos de vida para o bem, durante toda longa caminhada de estudos e trabalho, aguardando-me sempre, nos períodos em que necessitei me fazer ausente em prol do alcance dessas metas acadêmicas e profissionais, de nosso sonho a uma vida mais digna, com um sorriso alegre e abraço amoroso fortalecedor, de alento aos dias difíceis.

Ao meu estimado pai, a quem tanto respeito e admiro pela determinação no enfrentamento dos obstáculos que a vida lhe trouxe - e não foram poucos, a começar pela grande desigualdade social que ainda impera neste país, ao lado de preconceitos diversos, vivenciando condições econômicas das mais precárias para nos educar enquanto seus filhos.

À minha sobrinha, Juliana Milanez, que além de afilhada querida, com sua juventude tão bela, compromissada e inteligente, se fez colega de estudo, de sala de aula, companheira de jornada na vida acadêmica no Curso de Direito da Faculdade de Direito de Recife, por sua doçura, atenção, compreensão e apoio incondicional nos momentos mais difíceis. Por sua sábia maturidade que, juntamente a de outras jovens amigas, dentre as quais Alicia Gabriela Monteiro, Evita de Miranda, Luzinete de Arruda Melo e Maria Eduarda Pereira da Silva, contribuíram sobremaneira para o alcance de um novo aprendizado, um novo olhar sobre as Ciências Jurídicas.

A Rafael Ferreira Lacerda, um jovem colega de turma e amigo de compromisso exemplar nas aulas do Curso de Direito, um aluno de zelo e respeito admirável à coisa pública, pela atenção e gentileza constantemente a mim direcionada, por tantas vezes

disponível à revisão de trabalhos acadêmicos meus, em especial o que ora se apresenta como trabalho de conclusão do curso.

A Dr. João Carneiro Campos, *in memoriam*, a Gustavo da Fonte Carneiro Campelo e ao Conselheiro Carlos Neves, pelo incentivo constante e atenção com que sempre me trataram na busca dos melhores resultados nessa jornada acadêmica do Curso de Direito.

A todas as amigas e amigos queridos que sempre me trouxeram, em sua gentileza de trato, compreensão, carinho, atenção, respeito e apoio na jornada de vida acadêmica e profissional com que Deus me presenteou.

A todos os Professores do Curso de Graduação em Direito da Faculdade de Direito do Recife que, de uma forma instigante e comprometida com a educação, a responsabilidade social, a ciência e a ética jurídica, trouxeram-me lições valiosas, sob diversas perspectivas e nas muitas áreas de especialização do Direito, a exemplo dos Professores Alexandre Freire Pimentel, Eleonora Luna, Eric Moraes de Castro e Silva, Eugênia Cristina Nilsen Ribeiro Barza, Fábio Túlio Barroso, Fabíola Albuquerque Lobo, Humberto João Carneiro Filho, Leonio José Alves da Silva, Larissa Medeiros Santos, Manoel de Oliveira Erhardt, Marcos Nóbrega, Manuela Abath Valença, Pedro de Oliveira Alves, Roberto Paulino de Albuquerque Júnior e Sérgio Torres Teixeira.

Ao Professor Dr. Humberto João Carneiro Filho, Orientador inicial deste trabalho, por todo zelo, competência, atenção, segurança e compromisso com que me transmitiu a certeza do caminho a seguir quando da definição da temática a desenvolver, revisando de forma bastante proficiente os capítulos iniciais do presente trabalho de conclusão de curso. Enquanto ser humano valoroso, sabe ser não apenas o profissional dedicado e comprometido com a coisa pública, mas também o bom amigo das horas difíceis, ajudando-nos a enfrentar águas turbulentas na caminhada de aprendizado a que todos nós estamos destinados.

Por fim, agradeço, de modo especial, ao Professor Dr. Leonio José Alves da Silva que, tanto quanto o Professor Dr. Humberto João Carneiro Filho, se faz Orientador exemplar e com muita compreensão, profissionalismo, zelo e proficiência deu continuidade à orientação deste trabalho de conclusão. Por todo seu compromisso para com a coisa pública e, conseqüentemente, no exercício deste importante mister que resolveu abraçar na sua jornada de vida – a de ser Professor, orientando seus alunos de forma competente, graciosa e admirável atenção às suas agruras, tanto nos momentos de sala de aula como de orientação.

RESUMO

O presente trabalho, intitulado “Responsabilidade civil dos agentes públicos: um estudo de caso na pandemia do COVID-19”, apresenta conceitos envolvendo a responsabilidade civil, agentes públicos e controles na Administração Pública, objetivando estabelecer uma conexão entre o nascer da responsabilidade civil dos agentes públicos e o estudo de caso, referente à dispensa indevida de licitação para aquisição emergencial de teste rápido (COVID-19) – Acórdão TCU nº 1760/2022, objeto de análise deste trabalho de pesquisa, de maneira a trazer contribuições acerca da atuação dos agentes públicos no período da pandemia do COVID-19 e sua responsabilização no contexto pandêmico nacional. Sabe-se que os desafios trazidos pela pandemia do COVID-19 ultrapassaram a barreira sanitária e a adoção de medidas de controle eficientes, ainda nos dias atuais, se fazem necessárias, com fins de evitar, inclusive, o agravamento da crise pandêmica por atos de corrupção. É nesse contexto que se insere a análise do caso de estudo retro mencionado, com fins de apresentar o Princípio da Eficiência e os controles na Administração Pública como meios adequados à correta responsabilização e de se evitar a propagação do desperdício e de atos de corrupção em meio à crise pandêmica que se instalou não apenas no Brasil, mas de forma global, posto ser dever do Estado a proteção da vida e da saúde de todos os seus cidadãos, sem distinção de qualquer natureza, conforme determinam os artigos 5º, *caput*, e 6º, *caput*, da CRFB.

Palavras-chave: Direito Administrativo; Direito Civil; Responsabilidade Civil; Responsabilidade dos Agentes Públicos.

ABSTRACT

This paper, entitled “Civil liability of public officials: a case study on the COVID-19 pandemic”, presents concepts involving civil liability, public officials and auditing in Public Administration, aiming to establish a connection between the birth of civil liability of public officials and the case study, related to undue waiver of bidding destined for the urgent acquisition of rapid test (COVID-19) – Judgement TCU nº 1760/2022 -, which is the subject matter of this research, so as to offer contributions over the public officials’ performance in COVID-19 pandemic period, as well as their accountability in the national pandemic context. It’s known that challenges brought by COVID-19 pandemic overcome the sanitary barrier, and the adoption of efficient auditing measures, even in current days, is necessary in order to avoid the pandemic crisis escalation caused by corruption acts. The case study mentioned above is inserted in this whole context and searches to present the Efficiency Principle and auditing in Public Administration as proper ways to appropriate accountability and to avoid the spread of waste and corruption acts in the context of pandemic crisis that has been installed in Brazil and all over the world, given that it is an obligation of the State to protect all citizens’ life and health, without any discriminations, according to articles 5^o, *caput*, and 6^o, *caput*, of the Constitution of Brazil.

Key-words: Administrative Law; Civil Law; Civil Liability; Accountability of Public Officials.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI Ação Direta de Inconstitucionalidade
AFE Autorização de Funcionamento de Empresa
ANVISA Agência Nacional de Vigilância Sanitária
COVID-19 (Co)rona (vi)rus (d)isease (doença do coronavírus) 2019
CPI Comissão Parlamentar de Inquérito
CRFB Constituição da República Federativa do Brasil
DOD Documento de Oficialização da Demanda
EC Emenda Constitucional
EPI Equipamento de Proteção Individual
LACEN Laboratório Central de Saúde Pública do Distrito Federal
LINDB Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro
MP Medida Provisória
MPDFT Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
MPF Ministério Público Federal
PEC Proposta de Emenda à Constituição
RE Recurso Extraordinário
SELOG Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas do Distrito Federal
SES/DF Secretaria de Estado da Saúde do Distrito Federal
STF Superior Tribunal Federal
STJ Superior Tribunal de Justiça
TC Tribunal de Contas
TCC Trabalho de Conclusão de Curso
TCU Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 RESPONSABILIDADE CIVIL DOS AGENTES PÚBLICOS	14
2.1 AGENTES PÚBLICOS: DEFINIÇÃO E TIPOLOGIA	15
2.2 TIPOS DE RESPONSABILIDADE PARA OS AGENTES PÚBLICOS	18
2.3 RESPONSABILIDADE CIVIL DOS AGENTES PÚBLICOS E A MP Nº 966/2020 NO CONTEXTO DA PANDEMIA DO COVID-19	24
3 CONTROLE E RESPONSABILIDADE: EFICIÊNCIA NO COMBATE À AUSÊNCIA DE DILIGÊNCIA POR PARTE DOS SERVIDORES PÚBLICOS	29
3.1 CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: PRESSUPOSTO À RESPONSABILIZAÇÃO	29
3.2 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA	33
4 ESTUDO DO CASO: DISPENSA INDEVIDA DE LICITAÇÃO PARA AQUISIÇÃO EMERGENCIAL DE TESTE RÁPIDO (COVID-19) – ACÓRDÃO TCU Nº 1760/21	37
4.1 ANÁLISE DO CASO: RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA E CIVIL	37
4.2 OMISSÃO NA ADOÇÃO DE MEDIDAS DE CONTROLE	48
4.3 AGRAVAMENTO DA CRISE PANDÊMICA POR ATOS DE CORRUPÇÃO	51
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	53
REFERÊNCIAS	55

1 INTRODUÇÃO

O tema escolhido – “Responsabilidade Civil dos Agentes Públicos: um estudo de caso na pandemia do COVID-19” – tem como objetivo apresentar contribuições acerca da atuação dos agentes públicos no período da pandemia do COVID-19 e sua responsabilização no contexto pandêmico nacional, perante a Administração, utilizando a análise de um caso concreto, de modo a apontar os limites da responsabilidade do Estado, através de seus agentes, e seu dever de zelar por uma prestação de serviços de qualidade à sociedade.

Tal temática se justifica na importância da Responsabilidade Civil para a Administração Pública, com destaque à real necessidade de se discutir a responsabilização dos agentes públicos visando à melhoria dos serviços prestados aos cidadãos.

A nossa atual Carta Magna, consoante *caput* de seu artigo 37, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998 (BRASIL, 1998), estabelece os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência como sendo norteadores da Administração Pública. Logo, quaisquer que sejam os atos emanados do Poder Público, devem eles estar respaldados em tais princípios, com respeito ao Estado Democrático de Direito que tem como fundamentos a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político (FARIAS, 2000, p. 2).

Na década de 90, o autor Reis (1996, p. 30) já afirmava: “O noticiário da imprensa se farta revelando o mau comportamento de agentes públicos, administrativos e políticos, que utilizam os bens públicos como se fossem suas propriedades”. Como explica Farias (2000, p. 11), na verdade, o que se vê na atualidade é uma sociedade penalizada pela má qualidade dos serviços públicos, pela ineficácia e ineficiência de grande parte das instituições públicas. Os recursos provenientes dos tributos que a população paga ao Poder Público, instituidor dos mesmos, são mal administrados, acarretando uma verdadeira afronta aos preceitos legais de proteção ao patrimônio público e, como fim precípua, aos fundamentos do Estado Democrático de Direito, com destaque à dignidade da pessoa humana e à cidadania.

Nesse contexto, continua sendo premente o efetivo exercício dos controles na Administração Pública, de modo que se faça presente o respeito aos fundamentos democráticos, assim como os princípios de que trata o art. 37, *caput*, da CRFB (BRASIL, 1988), em especial o Princípio da Eficiência, dada a real necessidade de se otimizar, cada vez

mais, recursos já tão escassos em decorrência da crise pandêmica, econômica e financeira que se alastrou por todo o país.

Também resta claro que no decorrer da pandemia do COVID-19 erros foram cometidos, desde os mais simples atos administrativos à gestão geral da coisa pública. Prova disso foi o descontrole nacional no combate à pandemia do COVID-19, evidenciado pela mídia, jornais locais e denúncia junto aos Tribunais de Contas, a exemplo do corrido no Estado do Amazonas (GODINHO, 2021) com a escassez de cilindros de oxigênio nas unidades de saúde, provocando a morte por asfixia de diversas pessoas.

Não é sem razão que a nova Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 14.230/2021) assim dispõe em seu art. 1º, *caput*:

Art. 1º O sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa tutelar a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, como forma de assegurar a integridade do patrimônio público e social, nos termos desta Lei. (BRASIL, art.1, 2021a).

Os poderes estatais não podem “fechar os olhos” para atos que suavizem a responsabilidade civil de seus agentes, ou medidas que tentem minimizar tal responsabilização, a exemplo da edição da MP nº 966/2020 (BRASIL, 2020a). Como afirmado pelos autores Eduardo Cambi e Letícia de Andrade Porto (2020), o Poder Judiciário “não pode substituir o juízo de conveniência e de oportunidade da competência do agente público, mas possui o dever de fiscalizar se os atos discricionários estão de acordo com a Constituição (...)”.

Desse modo, o objeto de análise no presente TCC será um estudo de caso relacionado à aquisição de testes rápidos para detecção do novo coronavírus, que resultou em dispensa indevida de licitação - com fundamento na Lei nº 13.979/2020 (BRASIL, 2020b) -, no contexto da pandemia do COVID-19, por meio do qual a temática será desenvolvida, utilizando-se a metodologia descritiva através da pesquisa bibliográfica (doutrina, jurisprudência e legislação), apresentando-se:

- ✓ a teoria geral sobre a responsabilidade civil dos agentes públicos (Capítulo 2), com destaque para a definição de agentes públicos e sua classificação, assim como da responsabilidade e suas modalidades (contratual, extracontratual, individual ou plúrima, subjetiva, objetiva, penal, civil e administrativa);
- ✓ no Capítulo 3, a análise da responsabilidade e do controle, enquanto meios de alcance da eficiência no combate à ausência de diligência por parte dos agentes;

- ✓ por fim, no Capítulo 4, a apreciação do caso de estudo apresentado no teor do Acórdão TCU nº 1760/2021 (BRASIL, 2021b), à luz da legislação vigente, doutrina majoritária e jurisprudência pertinente.

Registre-se que, sobre as modalidades de responsabilidade - esta exprimindo, em princípio, a ideia de obrigação, encargo, contraprestação, dever de reparar alguém pela violação de seu direito e conseqüente prejuízo que lhe foi causado (CAVALIERI FILHO, 2019, p. 14) -, o foco da análise do estudo de caso retro mencionado é discorrer sobre a responsabilidade civil dos agentes públicos envolvidos na dispensa indevida de licitação.

Nesse sentido, faz-se necessário, com base na teoria geral sobre a responsabilidade civil dos agentes públicos, entender a imputação da responsabilização daqueles que derem causa ao prejuízo provocado à Administração Pública, com fins de assegurar a integridade do patrimônio público e social, respeitando o direito de todos os cidadãos a uma prestação de serviços de qualidade que lhes garanta dignidade, educação e saúde, através de ações de controle efetivas no combate à dilapidação do patrimônio da sociedade. Logo, é objeto de análise no presente trabalho evidenciar, de forma conclusiva e exemplificativa, por meio do Acórdão TCU nº 1760/2021, a aplicabilidade dessa responsabilização civil aos agentes públicos envolvidos em irregularidades que venham a ser danosas ao patrimônio público.

2 RESPONSABILIDADE CIVIL DOS AGENTES PÚBLICOS

O presente tópico tem como objetivo analisar, à luz da doutrina, legislação e jurisprudência, a temática de responsabilidade a que estão submetidos os agentes públicos, com destaque à responsabilidade civil, definindo-se antes o termo “agente público” e suas tipologias. Isso porque não é de hoje que a sociedade exige responsabilidade daqueles que lhe prestam serviços através do aparelho estatal, estruturado com a finalidade precípua de atender aos interesses dos cidadãos, enquanto financiadores do Estado através dos tributos que pagam. Cobra-se, portanto, cada vez mais do Estado, compromisso e responsabilidade na execução de seus serviços direcionados à sociedade, ou seja, que estes sejam de qualidade - na saúde, educação, transporte, segurança, dentre outros elencados no art. 6º da Constituição da República (BRASIL, 1988), enquanto direitos sociais – que devem ser executados de forma comprometida e diligente por seus agentes.

Nesse contexto, o tema “responsabilidade” é de reconhecida importância para aqueles que exercem suas atividades na Administração Pública e, como tais, respondem pelo dever de diligência não atendido. Como ensina Cavalieri Filho (2019, p. 655), uma vez praticado o ato ilícito (seja por pessoa no exercício de atividade pública ou particular), em qualquer de suas modalidades, tem-se como consequência o dever de reparar o dano dele decorrente. Explica o autor que, para fins de responsabilidade civil, a violação do dever jurídico (enquanto conduta externa de uma pessoa imposta pelo direito) configura ilícito que, uma vez acarretando dano a outrem, gera um novo dever jurídico – o de reparar o dano (CAVALIERI FILHO, 2019, p. 13). Nesse sentido, Cavalieri Filho (2019, p. 14) define **responsável** como sendo a pessoa que deve ressarcir o prejuízo que causou a outrem, em decorrência da violação de um precedente dever jurídico, sendo o termo **dano**, em sentido amplo, correspondente à lesão de qualquer bem jurídico, explica Agostinho Alvim (*apud* CAVALIERI FILHO, 2019, p. 104).

Desse modo, a seguir, será apresentada: (1) a definição a respeito do que seja agente público, de uma forma geral, e a classificação que a doutrina traz a partir de tal conceito; (2) o universo da responsabilidade a que está submetido, no exercício de suas funções, atribuições e atividades dentro da Administração Pública; (3) o que se almejou, no âmbito da responsabilidade civil e contexto da pandemia do COVID-19, através da MP nº 966/2020.

2.1 AGENTES PÚBLICOS: DEFINIÇÃO E TIPOLOGIA

De início, cabe registrar que a expressão “agente público” tem sentido amplo, sendo utilizada para designar qualquer pessoa física que exerça uma função pública, de modo remunerado ou gratuito, com natureza política ou administrativa e investidura definitiva ou temporária (ALEXANDRE, 2018, p. 275).

Para Meirelles (2002, p. 73), os agentes públicos são “todas as pessoas físicas incumbidas, definitiva ou transitoriamente, do exercício de alguma função estatal”, normalmente desempenhando funções do órgão, distribuídas entre os cargos de que são titulares, podendo exercer, excepcionalmente, tais funções sem cargo (MEIRELLES, 2002, p. 74).

Nas lições de Carvalho Filho (2021, p. 18), os agentes são o “elemento físico da Administração Pública”, não se podendo concebê-la sem a sua presença. São agentes públicos “todos aqueles que, a qualquer título, executam uma função pública como prepostos do Estado”, sendo integrantes dos órgãos públicos, cuja vontade é imputada à pessoa jurídica (CARVALHO FILHO, 2021, p. 19). Explica o autor que, com tão amplo significado, desde as mais altas autoridades da República, como os Chefes do Poder Executivo e os membros do Poder Legislativo, até os servidores que executam as mais simples tarefas, “todos se qualificam como agentes públicos, vinculados que estão aos mais diversos órgãos estatais” (CARVALHO FILHO, 2021, p. 602).

Em se tratando da legislação em vigor, destaque-se que a Lei nº 14.230/2021, que deu nova redação à Lei nº 8.429/1992, dispondo sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição da República, apresenta o seguinte conceito em seu art. 2º, *caput*, denotando a abrangência de sentido do termo “agente público”:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se agente público o agente político, o servidor público e todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades referidas no art. 1º desta Lei. (BRASIL, art.2, 2021a).

O Código Penal brasileiro, ao dispor sobre crimes praticados por funcionário público contra a Administração em geral, em seu art. 319-A, menciona “Diretor de Penitenciária” como servidor diferente de agente público, evidenciando uma confusão terminológica:

“Deixar o Diretor de Penitenciária e/ou agente público, de cumprir seu dever de vedar ao preso o acesso a aparelho telefônico, de rádio ou similar, que permita a comunicação com outros presos ou com o ambiente externo: [...]”(BRASIL, art.319-A, 1940). Mais adiante, no seu art. 327, § 1º, o Código Penal considera funcionário público, para efeitos penais, aquele que, “embora transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública”, equiparando-o a “quem exerce cargo, emprego ou função em entidade paraestatal, e quem trabalha para empresa prestadora de serviço contratada ou conveniada para a execução de atividade típica da Administração Pública” (BRASIL, 1940, art. 327, § 1º).

Nesse sentido, observa-se a necessidade de esclarecer, ainda que de forma breve, por meio da doutrina do Direito Administrativo, as tipologias de agentes públicos à luz das lições trazidas por autores administrativistas.

Do ponto de vista de classificação, Hely Lopes Meirelles (2002, p.74) entende que os agentes públicos pertencem à categoria de gênero do qual são espécies: agentes políticos, agentes administrativos, agentes honoríficos, agentes delegados e agentes credenciados.

Já Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2014, p. 596, *apud* ALEXANDRE, 2018, p. 275) apresenta 04 (quatro) categorias de agentes públicos: agentes políticos, servidores públicos (civis), militares e particulares em colaboração com o Poder Público.

Carvalho Filho (2021, p. 602), por sua vez, subdivide os agentes públicos nas seguintes categorias: agentes políticos, agentes particulares colaboradores, servidores públicos e agentes de fato.

Nota-se, portanto, a similaridade entre as diversas classificações mencionadas pela doutrina, razão pela qual se adotará no presente contexto a que resume em 04 (quatro) os tipos de agentes públicos, para fins didáticos de sua conceituação e compreensão:

- a) **Agentes Políticos:** aqueles aos quais se atribui a execução das diretrizes estabelecidas pelo Poder Público, ou seja, que “desenham os destinos fundamentais do Estado e que criam estratégias políticas por eles consideradas necessárias e convenientes”, de modo que o Estado alcance seus fins (CARVALHO FILHO, p. 602), a exemplo dos Chefes do Poder Executivo (Presidente da República, Governador do Estado, Prefeito Municipal), bem como seus auxiliares diretos (Ministros e Secretários de Governo), e dos membros do Poder Legislativo (Senadores, Deputados Federais e Estaduais, Vereadores).
- b) **Servidores Públicos:** categoria que contém a maior quantidade de integrantes e, por isso mesmo, talvez, se confundindo com o gênero “agentes públicos”. Constituem “a grande

massa dos agentes do Estado, desenvolvendo, em consequência, as mais variadas funções” (CARVALHO FILHO, 2021, p. 604). Por alguns são denominados de “agentes administrativos, expressão inadequada, face ao sentido que se deve emprestar ao termo “servidores públicos”, explica Carvalho Filho. Isso porque existem muitos servidores públicos que desempenham funções diversas da função administrativa do Estado, continua Carvalho Filho (2021, p. 604). Em outros momentos, são também denominados de “funcionários públicos” (termo inadequado por ser mais restrito no sentido e proscrito da Constituição da República/88), como se observa no teor do art. 327, § 1º, do Código Penal (BRASIL, 1940). Como bem explica Carvalho Filho (2021, p. 605), “certo é que tais agentes se vinculam ao Estado por uma relação permanente de trabalho, a cada período de trabalho, a sua correspondente remuneração”, sendo profissionais da função pública. Ressalta Ricardo Alexandre (2018, p. 277) que alguns autores dividem os servidores públicos em civis e militares e, como adota a classificação proposta por Maria Sylvia Zanella Di Pietro, prefere tratar os servidores militares como uma categoria à parte, “utilizando a expressão ‘servidores públicos’ para designar apenas os servidores públicos civis”, entendimento este que aqui será adotado. Portanto, segundo Alexandre (2018, p. 277), os servidores públicos civis podem se classificar em: servidores estatutários, empregados públicos e servidores temporários. Tal classificação se assemelha, em parte, àquela trazida por Hely Lopes Meirelles (2002, p. 388), em conformidade com a Constituição da República (com redação resultante da Reforma Administrativa – EC nº 19/98, bem como da EC nº 20), que subdivide os servidores públicos em: agentes políticos, servidores públicos em sentido estrito ou estatutários, empregados públicos e os contratados por tempo determinado.

- c) **Agentes Particulares em colaboração com o Poder Público:** categoria formada por pessoas físicas que prestam serviços ao Estado, sem vínculo de trabalho, com ou sem remuneração, a exemplo dos titulares de serviços notariais e de registro público não oficializados, jurados e os convocados para prestarem serviço eleitoral (ALEXANDRE, 2018, p. 276).
- d) **Agentes de Fato:** conjunto de agentes que, mesmo sem investidura normal e regular em cargo, executam uma função pública em nome do Estado (tal desempenho deriva de situação excepcional), agrupando-se em duas outras categorias – **agentes necessários** (aqueles que praticam atos e executam atividades em situações excepcionais, como as de

emergência, em colaboração com o Poder Público como se agentes de direito fossem) e **agentes putativos** (desempenham uma atividade pública na presunção de que há legitimidade, embora não tenha havido investidura dentro de procedimento legal, a exemplo do servidor que pratica atos administrativos, tendo sido investido sem aprovação em concurso público).

Por fim, ressalte-se que as discussões a respeito da responsabilidade civil dos agentes públicos aqui tratadas têm como foco atos executados pelas categorias acima definidas - agentes políticos, servidores públicos, agentes particulares ou agentes de fato -, partindo da análise de um caso de estudo relativo à dispensa indevida de licitação, adiante explicitado, pontuando a responsabilidade dos servidores envolvidos nos procedimentos de contratação de bens do referido caso concreto.

2.2 TIPOS DE RESPONSABILIDADE PARA OS AGENTES PÚBLICOS

Importa registrar, inicialmente, alguns conceitos fundamentais a respeito da temática “**Responsabilidade**”, de modo a compreender suas classificações, em especial, no que tange à responsabilidade dos agentes públicos.

Segundo Lopes (1962, p. 187), o termo “**responsabilidade**” deriva da expressão latina *respondere* que significa constituir-se alguém em garantidor de algo, assumindo a obrigação de reparar o dano resultante de um ato de que seja autor direto ou indireto.

Os autores Pierson e De Ville, citados por Lopes (1962), conceituam **responsabilidade** como uma obrigação legalmente imposta de suportar as consequências prejudiciais de seus atos.

Ferreira (2011), de forma resumida, define a responsabilidade como sendo o liame jurídico entre uma conduta e o dever de suportar ou reparar seu resultado, com fins de alcançar a restituição das coisas a seu estado anterior.

O autor Carvalho Filho, citando Antônio Queiroz Telles, registra que a noção de responsabilidade implica a ideia de “resposta”, termo este derivado do vocabulário verbal latino *respondere*, com o sentido de responder, replicar, daí por que, de fato, quando o Direito trata da responsabilidade, induz à ideia de que alguém, o responsável, deve responder perante a ordem jurídica em virtude de algum fato precedente (CARVALHO FILHO, 2021, p. 561).

Cavaliere Filho (2019, p. 13), por sua vez, explica que: o “principal objetivo da ordem jurídica, afirmou Santiago Dantas, é proteger o lícito e reprimir o ilícito”, ou seja, “ao mesmo tempo em que ela se empenha em tutelar a atividade do homem que se comporta de acordo com o Direito, reprime a conduta daquele que o contraria” e, para atingir tal objetivo, “estabelece deveres que, conforme a natureza do direito a que correspondem, podem ser positivos – de dar ou fazer -, como negativos – de não fazer ou tolerar alguma coisa”, falando-se até mesmo “em um dever de não prejudicar a ninguém, expresso pelo Direito Romano através da máxima *neminem laedere*”. Nesse sentido, entende-se por *dever jurídico* “a conduta externa de uma pessoa imposta pelo Direito Positivo por exigência da convivência social” (CAVALIERI FILHO, 2019, p. 13), noções das mais importantes vinculadas ao conceito de **responsabilidade**, posto que a violação de tal dever “configura o *ilícito* que, quase sempre, acarreta dano para outrem, gerando um novo dever jurídico, qual seja, o de reparar o dano”, ressalta o autor Cavaliere Filho (2019, p. 13). Continua o autor:

Há, assim, um *dever jurídico originário*, chamado por alguns de primário, cuja violação gera um *dever jurídico sucessivo*, também chamado de secundário, que é o de indenizar o prejuízo. A título de exemplo, lembramos que todos têm o dever de respeitar a integridade física do ser humano. Tem-se, aí, um dever jurídico originário, correspondente a um direito absoluto. Para aquele que descumprir esse dever surgirá um outro dever jurídico: o da reparação do dano. (CAVALIERI FILHO, 2019, p. 13).

No seu sentido etimológico o termo “**responsabilidade**” exprime a ideia de obrigação, encargo, contraprestação, não escapando dessa ideia seu sentido jurídico, posto que a “essência da responsabilidade está ligada à noção de desvio de conduta, ou seja, foi ela engendrada para alcançar as condutas praticadas de forma contrária ao direito e danosas a outrem”, designando “o dever que alguém tem de reparar o prejuízo decorrente da violação de um outro dever jurídico” (CAVALIERI FILHO, 2019, p. 14).

Ressalte-se, entretanto, a primeira distinção importante no conceito acima apresentado - entre a **obrigação e a responsabilidade** -, vez que a obrigação é sempre um dever jurídico originário enquanto a responsabilidade é um dever jurídico sucessivo, conseqüente à violação do dever originário - como exemplo, se alguém se compromete a prestar serviços profissionais a outrem, assume uma obrigação, um dever jurídico originário e, em não cumprindo tal obrigação (deixar de prestar os serviços), violará o dever jurídico originário, surgindo daí a responsabilidade (o dever de compor o prejuízo causado pelo não cumprimento da obrigação), explica Cavaliere Filho (2019, p. 14).

Outro importante conceito associado à responsabilidade civil é o de **dano**: segundo o autor Cavalieri Filho (2019, p. 103), é ele “o grande vilão da responsabilidade civil, encontra-se no centro da obrigação de indenizar. Não haveria que se falar em indenização, nem em ressarcimento, se não fosse o dano”, podendo haver responsabilidade sem culpa, mas não sem dano, daí por que somente se cogita de responsabilidade civil onde houver violação de um dever jurídico e dano, ressalta Cavalieri Filho (2019, p. 14). Nesse sentido, “responsável é a pessoa que deve ressarcir o prejuízo decorrente da violação de um precedente dever jurídico” (CAVALIERI FILHO, 2019, p. 14), sendo o termo **dano**, em sentido amplo, correspondente à lesão de qualquer bem jurídico, explica Agostinho Alvim (*apud* CAVALIERI FILHO, 2019, p. 104).

Com relação às **modalidades de responsabilidade**, podem ser citadas, em resumo, as seguintes:

- a) **Contratual**: seria aquela que teria por fonte o descumprimento de um dever nascido de um vínculo pré-existente entre as partes (LEONARDO, 2002, p. 110), a exemplo do inadimplemento de obrigação do contrato (descumprimento do contrato);
- b) **Extracontratual**: “teria por fundamento a imputação de um **dever de indenizar** independente da existência de um prévio vínculo entre o agressor e o lesado, justificando-se, exclusivamente, pela ocorrência de um dano imputável ao agressor” (grifou-se). (LEONARDO, 2002, p. 110). Ou ainda, seria a responsabilidade resultante da violação legal ou lesão a direito subjetivo alheio, independente de relação contratual, ou seja, advém da prática de ato ilícito, danoso ao patrimônio público, sem que exista contrato formal entre as partes envolvidas (causador do dano e o prejudicado);
- c) **Individual ou plúrima** (imputada a mais de um agente, seja subsidiária ou solidariamente);
- d) **Subjetiva**: a imputação do dever de indenizar depende da demonstração da culpa *latu sensu* do agente. O Código Civil, em seu art. 186, manteve a culpa como fundamento da responsabilidade subjetiva (CAVALIERI FILHO, 2019, p. 31). **Culpa** em sentido estrito: o agente não tem intenção de provocar o dano, que decorre da inobservância do dever objetivo de cuidado, mediante **negligência** (o agente deixa de praticar a ação que lhe era imposta), **imprudência** (o agente pratica uma ação, sem o devido cuidado e diligência) ou **imperícia** (o dano decorre da inaptidão do agente para o exercício de atividade para o qual deveria estar capacitado). No **dolo**, o agente tem a vontade livre e consciente de causar o

dano. Há duas formas de dolo, segundo Ferreira (2011): **direto** (ocorre quando o agente quer o resultado) e **eventual** (quando o agente, apesar de não querer diretamente o resultado, assume o risco de produzi-lo).

e) **Objetiva**: “decorre de norma legal expressa ou da análise da atividade pelo julgador” (VENOSA, 2020, p. 455), tais como a responsabilidade das pessoas jurídicas de direito público e das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos, conforme se depreende do art. 37, § 6º, da Constituição da República (BRASIL, 1988). É a responsabilidade “sem culpa, baseada na chamada teoria do risco”, que foi adotada amplamente pelo Código Civil no parágrafo único do seu art. 927, além do art. 931 e outros (CAVALIERI FILHO, 2019, p. 31). Isso porque, na concepção clássica de culpa, “a vítima só obterá a reparação do dano se provar a culpa do agente, o que nem sempre é possível na sociedade moderna” (CAVALIERI FILHO, 2019, p. 31). Com o desenvolvimento industrial, tecnológico, ao lado do crescimento populacional, novas situações surgiram, que não podiam mais ser amparadas pelo conceito tradicional de culpa, esclarece Cavalieri Filho (2019, p. 31). Para Louis Josserand (1941, p. 549), ao discorrer sobre as causas da evolução acelerada da responsabilidade, em especial objetiva, tem-se como causa essencial aquela “ao mesmo tempo de ordem social e mecânica, científica e material” e que “deve ser procurada na multiplicidade dos acidentes, no caráter cada vez mais perigoso da vida contemporânea”.

f) **Penal, Civil e Administrativa**, adiante explicadas.

A partir dessas noções conceituais basilares, chega-se, então, ao ponto de discussão a respeito dos **tipos de responsabilidade a recair sobre os agentes públicos**, de modo a tentar explicar a questão de como deverão responder tais agentes, uma vez descumprindo o dever geral de não prejudicar a outrem, estando no exercício de suas funções na Administração Pública.

No entendimento do autor Carvalho Filho (2021, p. 409-410), o fato gerador da responsabilidade varia de acordo com a natureza da norma jurídica que o contempla e tal variação é que enseja tipos diversos de responsabilidade: se a norma tem natureza penal, a consumação do fato gerador provoca **responsabilidade penal**; se a norma é de direito civil, tem-se a **responsabilidade civil**; e se o fato estiver previsto em norma administrativa, ocorrerá a **responsabilidade administrativa**. Esclarece o autor que, como as normas jurídicas

são autônomas entre si, a consequência é a de que as responsabilidades também serão, em princípio, independentes (CARVALHO FILHO, 2021, p. 562).

Explica-nos, por sua vez, Ricardo Alexandre (2018, p. 390) que o servidor público, conforme anteriormente conceituado, em razão do exercício irregular de suas atribuições, está sujeito à:

- a) **Responsabilidade Civil:** de ordem patrimonial, decorrendo de ato omissivo ou comissivo, doloso ou culposo, que resulte em prejuízo ao erário ou a terceiros, tendo por consequência o dever de reparar o dano causado. Como exemplo: servidor público federal (agente administrativo) que faz a aquisição de produtos superfaturados, causando prejuízo aos cofres públicos, terá que responder civilmente, restituindo à Administração Pública (órgão no qual exerce suas funções) o valor do dano. Responderá também administrativamente (art. 124 da Lei nº 8.112/90) pela inobservância do dever de zelar pela economia do material e conservação do patrimônio público - art. 116, inciso VII, da Lei nº 8.112/90 (BRASIL, 1990).
- b) **Responsabilidade Penal:** relativa ao cometimento de crimes e contravenções imputadas ao servidor, nessa qualidade e, em razão disso, sofrerá sanções de natureza penal - reclusão, por exemplo, caso tenha admitido à licitação empresa declarada inidônea, nos termos do art. 337-M da Lei nº 14.133/2021 (BRASIL, 2021c).
- c) **Responsabilidade Administrativa:** resulta do cometimento de ilícitos administrativos definidos no Estatuto (como a Lei nº 8.112/90 – que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais). Tal responsabilização enseja a aplicação de sanções (advertência, suspensão, demissão, dentre outras) previstas no referido Estatuto que rege a atuação do servidor no exercício do cargo e/ou função pública. Como exemplo: fiscal de contratos (agente administrativo dentro da categoria de servidor público) do Ministério da Saúde que não emite relatório circunstanciado, em consonância com as suas atribuições, contendo o registro, a análise e a conclusão acerca das ocorrências na execução do contrato, para fins de recebimento provisório do objeto contratado, conforme se exige na Instrução Normativa nº 05/2017 (art. 50, inciso I, alínea “a”), descumprindo o dever de observar as normas legais e regulamentares (art. 116, inciso II, da Lei nº 8.112/90).

Esclarece, ainda, o autor Alexandre (2018, p. 391) que as sanções civis, penais e administrativas podem ser aplicadas de forma independente e cumulativa, podendo o servidor,

em decorrência de uma mesma conduta, sofrer os três tipos de sanções. Como exemplo, a autoridade administrativa pode aplicar a pena de demissão quando, em processo administrativo contra o servidor, for constatada a prática de ato de improbidade cometido pelo mesmo, “não havendo necessidade de aguardar o trânsito em julgado da ação de improbidade administrativa (STJ, MS 15.848/DF)” (ALEXANDRE, 2018, p. 391).

Na seara criminal, quanto à **imputação da responsabilidade**, atente-se ao fato de que o Código Penal brasileiro, em seu art. 13, *caput*, dispõe sobre a necessidade de existência de três pressupostos básicos para a referida responsabilização: conduta, resultado danoso e nexo de causalidade entre a conduta e o dano. O mencionado dispositivo assim estabelece: “Art. 13 - O **resultado**, de que depende a existência do crime, somente é **imputável** a quem lhe deu **causa**. Considera-se causa a **ação ou omissão** sem a qual o **resultado** não teria ocorrido” (grifou-se) (BRASIL, art.13, 1940).

No que se refere à **conduta**, a depender do caso concreto, poderá ser **comissiva** (ação) ou **omissiva** (ausência de ação), decorrendo daí a imputação de responsabilidade. Para a **conduta omissiva**, é preciso que ao responsável caiba o **dever de agir**, seja este dever imposto por lei, assumido voluntariamente ou derivado de sua conduta anterior (FERREIRA, 2011), conforme dispõe o art. 13, § 2º, do Código Penal:

Art. 13 (...).

§ 2º. A **omissão** é plenamente relevante quando o omitente **devia e podia agir para evitar o resultado**. O dever de agir incube a quem:

- a) tenha por lei obrigação de cuidado, proteção ou vigilância;
 - b) de outra forma, **assumiu a responsabilidade** de impedir o resultado;
 - c) com seu comportamento anterior, criou o risco da ocorrência do resultado.
- (Grifou-se). (BRASIL, art.13, 1940).

Importante destacar que, para acarretar responsabilidade, a conduta não precisa, necessariamente, ser ilícita, compreendendo, em certos casos, atos lícitos, provenientes ou não do exercício de atividades de risco, desde que causem danos a terceiros – é o que se conclui da interpretação conjunta dos artigos 188, 929 e 930 do Código Civil (FERREIRA, 2011). Exemplo: o caso de um agente que, para não atropelar uma criança que se atravessa na frente do carro, termina por destruir o muro de uma residência, sendo-lhe atribuído o dever de consertar o muro (embora tendo o direito de regresso contra os responsáveis pela guarda da criança).

Nota-se, portanto, a real necessidade dos agentes públicos tomarem ciência das normas que lhes regem, assim como da responsabilização que lhe será imputada, no dever de

conduta diligente que lhe cabe, em qualquer situação e a qualquer tempo, a depender do ato praticado, independentemente de um contexto de pandemia do COVID-19 (ou qualquer outra situação similar), como será discutido a seguir, à luz de uma breve análise da responsabilidade civil, junto à MP nº 966/2020.

2.3 RESPONSABILIDADE CIVIL DOS AGENTES PÚBLICOS E A MP Nº 966/2020 NO CONTEXTO DA PANDEMIA DO COVID-19

Do conteúdo discorrido anteriormente, depreende-se que, em determinadas situações e certas circunstâncias, o agente público pode ser responsabilizado perante a Administração Pública. Não é sem razão que se discute a responsabilidade objetiva do Estado, em se tratando de ilícitos cometidos pelos agentes públicos, ou seja, o art. 37, § 6º, da Constituição da República prevê que tanto as pessoas jurídicas de direito público como as de direito privado prestadoras de serviços públicos “responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa” (BRASIL, 2018, p. 24), consagrando a mencionada **responsabilidade civil objetiva do Estado**, que independe da investigação da culpa do agente.

Como exemplo, pode-se citar um servidor público de uma autarquia que, no exercício de suas funções, causar prejuízo a terceiros (motorista que atropela, ultrapassando o sinal vermelho, uma pessoa atravessando a avenida) – nesse caso, a autarquia deverá responder pela reparação do dano, ainda que não tenha sido identificada a culpa individual do agente autárquico (ALEXANDRE, 2018, p. 63), ressaltando-se o direito de regresso do ente (União, Estado ou Município) ou da entidade (autarquia) responsabilizada contra o servidor responsável, caso seja provado que este agiu com culpa ou dolo, conforme reza o art. 37, § 6º, da Constituição da República.

Nesse sentido, como bem explica o autor Alexandre (2018, p. 771), a responsabilidade civil da Administração Pública “consiste na obrigação estatal de indenizar os danos patrimoniais, morais ou estéticos que seus agentes, atuando nessa qualidade, causarem a terceiros”, podendo ser dividida em contratual e extracontratual. Atente-se para a definição da expressão “agente público”, realizada no item 2.1 deste trabalho, para efeito de responsabilização do Estado, posto não compreender apenas o ocupante de cargo público, mas também empregados públicos, titulares de serviços notariais e registrais, por exemplo

(ALEXANDRE, 2018, p. 771). Daí por que a amplitude do referido conceito (de “agente público”) faz a expressão “responsabilidade do Estado” assumir caráter bem mais abrangente do que a literalidade parece apontar (ALEXANDRE, 2018, p. 771), não tendo como discorrer sobre a responsabilidade civil dos agentes públicos sem entender, antes, a responsabilidade civil do Estado.

Ocorre que não é objetivo do presente trabalho técnico detalhar todo o conteúdo a respeito da Responsabilidade Civil do Estado, haja vista ser tema polêmico e tratado por diversas teorias, que demanda análise à parte.

Contudo, importa discutir e pensar, ainda que a título exemplificativo, no contexto pandêmico do COVID-19, sobre a relevância de se questionar se o Estado (pessoas jurídicas de direito público, tais como a União, Estados e Municípios), por meio de seus agentes, deve responder civilmente por possível negligência quanto à adoção de medidas proativas, de cunho preventivo e/ou reativo, que possam ao menos abrandar os efeitos da pandemia na sociedade brasileira (GODINHO, 2021). Ou seja, quem deverá responder diretamente pela omissão praticada pelo servidor público, no exercício da função: Estado ou servidor?

Como bem lembrado por Godinho (2021), para que a conduta do Estado seja caracterizada como omissiva, será necessária a averiguação do modo como os agentes públicos terão reagido à crise sanitária instaurada em todos os Estados e Municípios brasileiros, ressaltando-se que o Supremo Tribunal Federal afirmou, à luz do art. 23, inciso II, da Constituição da República, ser concorrente a competência de tais entes federativos para o estabelecimento de regras de combate à pandemia.

Por outro lado, resta claro que há três situações distintas a compreender no contexto da pandemia do COVID-19, com relação à responsabilização civil dos agentes públicos:

- a) A **responsabilidade do Estado**, à luz do que dispõe o art. 37, § 6º, da CRFB (BRASIL, 1988), que é patente no trato com a coisa pública e dever de conduta com fins de atender a todos, sem distinção de qualquer natureza, prestando serviços de qualidade em saúde, educação, segurança, dentre outros, enquanto direitos que necessitam ser assegurados aos cidadãos - arts. 5º e 6º da CRFB - (BRASIL, 1988), em tempos de pandemia ou não. Exemplo: estabelecimento de políticas públicas e adoção de medidas de controle para o combate à pandemia são dever do Estado para a segurança e saúde de todos e, não sendo observado, poderá responder o ente estatal.

- b) **Responsabilidade civil do Estado por danos causados a terceiros** (dentro ou fora do contexto da pandemia), que é objetiva, a exemplo de um militar que, no exercício de sua função, utiliza a arma para ocasionar dano físico em alguém, à luz do entendimento expresso no RE 1.209.429 do STF. Como registra Severino Goes (2021), o julgado refere-se ao caso do fotógrafo Alex Silveira que, em 2000, perdeu a visão de um olho durante a cobertura jornalística de uma manifestação de servidores públicos ocorrida na Avenida Paulista - São Paulo. No referido Recurso Extraordinário, o STF entendeu que o Estado deve ser o responsável pelos ferimentos causados a jornalistas atingidos pelas forças policiais durante manifestações públicas (GOES, 2021).
- c) A **responsabilidade do agente público** (seja ele agente político, servidor público/agente administrativo, empregado público, etc): ato de servidor público que atenta contra os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade ou eficiência, ocasionando prejuízo a outrem (a sociedade), a exemplo da realização de dispensa indevida de licitação ou de superfaturamento de preços na aquisição de bens (para determinado órgão público), ainda que no contexto da pandemia, como se pode extrair da análise do **Acórdão TCU nº 1760/2021** (BRASIL, 2021b), objeto de análise do presente estudo no tópico seguinte, deve ensejar a sua responsabilização direta (administrativa e civil), a começar pela instrução de processo administrativo disciplinar, para apuração das evidências e adoção de medidas cabíveis ao caso (demissão, por exemplo). Civilmente, constatada a veracidade do dano ao erário, o agente público deverá restituir aos cofres públicos a quantia apontada do referido dano. Este é o caso em que o servidor responde perante a Administração Pública, posto que, nos termos da Lei nº 8.112/1990, em seu art. 121: “O servidor responde civil, penal e administrativamente pelo exercício irregular de suas atribuições” (BRASIL, art.121, 1990).

Assim, considerando a distinção acima apresentada, o foco de análise será a responsabilidade civil dos agentes públicos perante a Administração Pública, com reflexos de prejuízos à sociedade como um todo, matéria dos tópicos seguintes.

Cabe registrar que, no contexto da pandemia, foi aprovada a Medida Provisória nº 966, de 13 de maio de 2020 (BRASIL, 2020a), que dispôs sobre a responsabilização de agentes públicos por ação e omissão em atos relacionados com a pandemia do COVID-19. Embora com a eficácia já encerrada desde setembro de 2020, tal norma trouxe à discussão a possibilidade de se atenuar a responsabilização do agente público nesse contexto pandêmico.

Nos termos da Medida Provisória nº 966/2020 (art. 1º), os agentes públicos somente poderiam ser responsabilizados nas esferas civil e administrativa se agissem ou se omitissem com dolo ou erro grosseiro, pela prática de atos relacionados, direta ou indiretamente, com as medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública e combate aos efeitos econômicos e sociais decorrentes da pandemia do COVID-19 (BRASIL, 2020a).

Nota-se, de logo, que as normas contidas na citada Medida Provisória pareciam retratar matéria já positivada no art. 28 da Lei nº 13.655/2018, que assim dispõe: “O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro” (BRASIL, art. 28, 2018). Entretanto, para o autor Guimarães (2020), não se tratou de mera reedição de matéria já prevista em Lei, consagrando nítida distinção em relação à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), posto ter propiciado segurança aos agentes públicos na adoção das medidas que lhes parecessem mais adequadas ao enfrentamento da emergência de saúde pública causada pela pandemia (GUIMARÃES, 2020), já que eventuais erros escusáveis não acarretariam a sua responsabilização.

Nessa linha de compreensão, críticas severas surgiram, quando da vigência da Medida Provisória sob comento, considerando a vontade nela expressa de diminuir o alcance da responsabilização dos agentes públicos decorrente de atos relacionados ao combate à pandemia do COVID-19 (COSTA, 2020). De fato, diversos questionamentos foram realizados, junto ao STF, a respeito de sua compatibilidade com o atual ordenamento jurídico constitucional, em especial, pelo postulado estabelecido no art. 37, §6º, da CRFB (BRASIL, 1988), conforme se depreende das ADIS nºs 6421, 6422, 6424, 6425, 6427, 6428 e 6431 MC, da Relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso:

1. Ações diretas de inconstitucionalidade que questionam a limitação da responsabilidade civil e administrativa dos agentes públicos às hipóteses de “erro grosseiro” e de “dolo”, com base no art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e na Medida Provisória nº 966/2020. Alegação de violação aos arts. 37, §§ 4º, 5º e 6º da Constituição, ao princípio republicano e ao princípio da probidade e da eficiência administrativa. Exame, em sede cautelar, limitado à MP 966/2020, em relação à qual, efetivamente, se configura o perigo na demora, diante do contexto da pandemia. (BRASIL, 2020c).

A Medida Provisória nº 966/2020 (BRASIL, 2020a) não foi convertida em lei, mesmo após a prorrogação de sua análise no Congresso Nacional, perdendo sua eficácia em 10/09/2020, nos termos do art. 62, §3º, da CRFB (BRASIL, 1988), e gerando, em razão disso,

preocupações nas administrações públicas federal, estadual e municipal, pela aparente lacuna deixada no tema por ela tratado (FARIA e GUSSOLI, 2021, p. 2).

Ocorre que, conforme entendimento expresso pelos autores Faria e Gussoli (2021, p. 3), que ora se adota no presente trabalho técnico, tais preocupações merecem ser atenuadas por duas razões principais: (1) “porque sem que o Congresso tenha expedido decreto legislativo para regular o que se passou durante a vigência da MP, suas regras se aplicam validamente para atos cometidos por agentes públicos entre 14/05/2020 e 10/09/2020”; e (2) porque não há de fato lacuna no regramento de responsabilização, considerando o período fora do lapso de vigência da MP, uma vez que a mesma “pouco (ou nada) inovou na ordem jurídica, limitando-se a repetir dispositivos e noções já previstas na legislação”. Percebe-se que, à luz das normas vigentes atualmente, a referida Medida Provisória não trouxe inovações substanciais ao sistema de responsabilização dos agentes públicos (FARIA e GUSSOLI, 2021, p. 3).

Sendo assim, no contexto atual, a pandemia do COVID-19 se mantém, assim como, a par da Medida Provisória nº 966/2020, com eficácia encerrada, permanecem as normas que tratam da responsabilidade civil dos agentes públicos para atos administrativos praticados, já existentes no ordenamento jurídico pátrio antes da citada pandemia: art. 37, §6º, da CRFB (BRASIL, 1988), arts. 20 a 30 da LINDB (BRASIL, 2010), Decreto nº 9.830/2019 (BRASIL, 2019), normas específicas de servidor público, a exemplo da Lei nº 8.112/90 - Estatuto dos Servidores Públicos Civis da União (BRASIL, 1990), além do vigente Código Civil que, a exemplo do seu art. 186, dispõe que “Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito” (BRASIL, art. 186, 2002), suscetível de reparação.

Desse modo, são descabidas “recentes preocupações com o risco de insegurança para responsabilização de agentes públicos envolvidos em desmandos e corrupção durante a pandemia”, considerando o fato de que, do ponto de vista jurídico, “não havia sequer razões suficientes para a edição da MP 966”, pelo que se espera que as normas introduzidas na LINDB, através da Lei nº 13.655/18, “sejam observadas pelos órgãos controladores, com punição dos que agem com dolo e erro grosseiro, e separando-os dos gestores públicos bem intencionados” (FARIA e GUSSOLI, 2021, p. 4).

3 CONTROLE E RESPONSABILIDADE: EFICIÊNCIA NO COMBATE À AUSÊNCIA DE DILIGÊNCIA POR PARTE DOS SERVIDORES PÚBLICOS

Este tópico tem como objetivo apresentar noções fundamentais a respeito do controle na Administração Pública, enquanto pressuposto necessário à responsabilização de todos quanto derem causa à malversação de recursos públicos, resultando na eficiência como meio de combate à falta de diligência, à imprudência, dentre outros atos de servidores públicos que podem ensejar danos ao patrimônio da sociedade, posto que, como se viu anteriormente, não é de hoje que a sociedade exige responsabilidade daqueles que lhe prestam serviços através do aparelho estatal.

3.1 CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: PRESSUPOSTO À RESPONSABILIZAÇÃO

Sabe-se que, desde a Constituição Cidadã de 1988, o ordenamento jurídico pátrio busca incorporar a eficiência à estrutura administrativa do Estado, assim como a participação da sociedade no processo de gestão e avaliação dos seus atos através do controle – interno, externo e social. Isso porque somente através desses controles é possível promover o repensar da Administração Pública, quanto à sua estrutura, ao elemento humano como agente compromissado e transformador, às funções de cada organização pública em consonância com a finalidade a que se destina, ao planejamento, à realização e à avaliação do desempenho das ações (FARIAS, 2017, p. 3).

Cabe esclarecer, inicialmente, que, pelo senso comum, o termo *controlar* significa vigiar, observar e fiscalizar os atos praticados, de forma a verificar se estão sendo realizados em conformidade com as normas e regulamentos, dentre outros padrões estabelecidos.

O controle representa um instrumento e um atributo indispensável à gestão das organizações, sejam estas públicas ou privadas, pois pode significar, segundo Giannini e Bergeron, referenciados por Medauar (1999, p. 14-16), direção, limitação, fiscalização, verificação e registro.

Conforme explica Oliveira (1988, p. 412-413):

Controle pode ser definido como a função do processo administrativo que, mediante a comparação com padrões previamente estabelecidos, procura medir e avaliar o desempenho e o resultado das ações, com a finalidade de realimentar os tomadores

de decisões, de forma que possam corrigir ou reforçar esse desempenho ou interferir em funções do processo administrativo, para assegurar que os resultados satisfaçam aos desafios e aos objetivos estabelecidos.

Logo, observa-se de tal acepção pragmática que o controle é o meio instituído para o alcance da eficiência. Na perspectiva da Administração Pública Gerencial proposta pela Reforma Administrativa, advinda da Emenda Constitucional nº 19/98 (adiante explicada), destacam-se os conceitos da eficiência e do controle, intimamente relacionados entre si, posto que o alcance, a avaliação e o aperfeiçoamento da eficiência dependem dos controles exercidos nas organizações (FARIAS, 2017, p. 5).

O sistema jurídico-constitucional brasileiro, na esteira da evolução dos regimes políticos democráticos, prevê 03 (três) tipos fundamentais de controle sobre a Administração Pública: o controle interno, o controle externo e o controle social. Em que pese a doutrina apresentar diversas formas de classificação e tipologias de controle, o foco deste trabalho é apresentar, de forma resumida, noções básicas dos principais controles previstos na Constituição da República, de modo que se possa entender a necessidade de sua atuação conjunta no combate à malversação dos recursos públicos, quais sejam (FARIAS, 2017, p. 13-19):

- a) **Controle Interno (arts. 31, *caput*, e 74 da CRFB)**: é aquele realizado pela própria organização sobre suas atividades, funcionários e bens, recebendo outros sinônimos como controle administrativo, controle intra-orgânico, controle intra-administrativo, autocontrole. Exemplos: controles da despesa pública (monitoramento de sua comprovação) e da receita (registros e monitoramento da arrecadação); controles na área de pessoal (controle de ponto/frequência, registros e fichas funcionais dos servidores); controles na área de licitações e contratos (medidas de controle previstas nos arts. 48, 50 e 121, § 3º, da Lei nº 14.133/21) (BRASIL, 2021c).
- b) **Controle Externo (arts. 31, *caput*, e 71 da CRFB)**: é exercido por órgão externo àquele que pratica o ato controlado. Exemplo típico desse controle são a apreciação e julgamento de contas dos gestores públicos pelos Tribunais de Contas, o controle da legalidade exercido pelo Ministério Público e, ainda, a anulação de um ato do Executivo por decisão do Poder Judiciário. De acordo com Yamamoto (1990, p. 78), o controle externo, de competência do Poder Legislativo e exercido com o auxílio do Tribunal de Contas, compreende o julgamento das contas do titular do Poder Executivo, o desempenho das

funções de auditoria financeira, orçamentária, patrimonial e operacional, e a apreciação das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos. O **controle de contas** como atividade da sociedade democrática tem suas raízes na História Antiga. Muito antes de Cristo, Aristóteles, o sábio de Estagira, nos seus ensinamentos ao discípulo Alexandre, o Grande, de cuja educação era responsável, dizia: “É importante tornar dependente o poder, e não suportar que aqueles que dele dispõem obrem segundo os seus caprichos”, uma vez que “a possibilidade de fazer tudo o que se quer impede de resistir às más inclinações da natureza humana” (ARISTÓTELES, 1951, p. 285). Nesse sentido, a atividade fiscalizatória, no âmbito do controle das contas públicas, tem sua importância reconhecida já na Grécia Antiga, encontrando uma de suas primeiras definições nas palavras de Aristóteles (1951, p. 298):

Mas como certas magistraturas, para não dizer todas, têm o manejo dos dinheiros públicos, é forçoso que haja uma outra autoridade para receber e verificar as contas, sem que ela própria seja encarregada de qualquer outro mister.

- c) **Controle Social (arts 31, § 3º, e 74, § 2º, da CRFB):** tem como agente ativo o cidadão ou este organizado numa instituição, uma associação, uma escola, um partido político, uma organização comercial, trabalhista, qualquer ente individual ou coletivo. Para o autor Siraque (2005, p. 99), o controle social “é aquele realizado por um particular, por pessoa estranha ao Estado, individualmente, em grupo ou por meio de entidades juridicamente constituídas”.

O dever de controle, pois, é de todos os agentes que fazem parte da Administração Pública, especialmente no que se refere a procedimentos de contratação previstos na Lei nº 14.133/21 (BRASIL, 2021c). A sua prática gera não apenas eficiência administrativa (fazer o melhor com o menor custo possível), mas também permite a correta responsabilização daqueles que derem causa à dilapidação do patrimônio público através de erros diversos, desde os mais simples a atos de corrupção. A omissão no ato de fiscalizar a execução de um contrato administrativo, por exemplo, é falha de controle interno das mais graves, provocando, inclusive, dano ao patrimônio público e, por isso mesmo, enseja a responsabilização civil do fiscal do contrato. Prova disso está no Acórdão TCU nº 1.064/2007 (Processo 018.964/2003-1, Relator Valmir Campelo, Plenário, 2007), por meio do qual o Tribunal de Contas da União (TCU) expressa seu reconhecimento pela responsabilidade civil do fiscal de contratos, quando o servidor público (designado formalmente para tanto) atesta

boletim de medição em desconformidade com os fatos – tal responsabilização também alcança o fiscal por prática de omissão, ou seja, quando deixa de exercer a função a ele expressamente atribuída:

Sumário:

PEDIDO DE REEXAME EM RELATÓRIO DE AUDITORIA. IMPROCEDÊNCIA DOS ARGUMENTOS. CONHECIMENTO. NEGAR PROVIMENTO. MANTER ACORDÃO RECORRIDO. CIÊNCIA.

É mantida a deliberação objeto de recurso se os argumentos de defesa apresentados são insuficientes para descaracterizarem as irregularidades que embasaram a condenação atacada ou afastarem a responsabilização dos recorrentes pelos atos inquinados.

(...).

Relatório:

(...).

45. Argumento: (...) **alega que deixou de apontar em suas fiscalizações que houve mau uso do convênio por parte da Prefeitura de João Pessoa/PB, porque "tal maléfico fato seria a ausência de instalação de bombas e grupos de geradores."**

(...)

46. Análise: a **irregularidade imputada ao recorrente consiste no registro, no Boletim de Medição n. 05, da aquisição de dois grupos geradores e quatro bombas relativas a duas estações elevatórias, tendo sido efetuado o pagamento do material, apesar de os equipamentos não se encontrarem sequer em João Pessoa**, violando os arts. 62 e 63 da Lei n. 4.320/64. Tal questão foi analisada nos itens 26/31. (Grifou-se).

(...). (BRASIL, 2007).

Com efeito, no caso acima referido, nota-se que a atuação do Controle Externo (TCU), na ausência do controle interno (fiscalização contratual), propiciou a responsabilização civil do servidor público que praticou a omissão causadora do dano ao patrimônio da sociedade.

O advogado e auditor Baptista (1997, p. 134) lembra, ainda, que o atual sistema de controle está inspirado no Estado Democrático de Direito como forma de se atingir um Estado Social, onde a complexidade de processos e técnicas de atuação do Poder Público possam ser atributos da cidadania (FARIAS, 2003, p. 105).

Oportuna também é a defesa em prol da existência dos órgãos de controle de contas, publicada pela revista *Veja*, em sua edição 1600 de 02/06/99, através do artigo do Professor Stephan Kanitz, *"A origem da corrupção"*, onde ele explica que o Brasil não é um país intrinsecamente corrupto, não existindo nos genes brasileiros nada que os predisponha à corrupção (FARIAS, 2003, p. 106). O problema é que, nas palavras de Jack Anderson (*apud FERREIRA*, 1994, p. 16): "Pelo poder, os desonestos mentem e os íntegros trapaceiam", razão pela qual, como bem colocam os autores Ferreira e Fernandes (1999, p. 54), a ideia de

Estado de Direito, desde as suas origens, é inseparável da ideia de controle, tendo em vista as imperfeições humanas.

Não é sem razão, pois, que o ordenamento jurídico pátrio tratou de determinar o dever de instituição de um Sistema de Controle Interno em cada Poder e órgãos da respectiva estrutura, contemplando ações e procedimentos de controle, devendo tal sistema apoiar o Controle Externo no exercício de sua missão institucional (BRASIL, 1988, art. 74, inciso IV), assim como o Controle Social, subsidiando-o de informações confiáveis para que possa exercer a fiscalização dos atos de gestão no âmbito de sua atuação.

3.2 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

De início, importa registrar que, ainda nos dias atuais, passados mais de duas décadas da EC nº 19/98, carece aos administradores públicos e respectivos administrados (agentes públicos), todos estes a serviço da sociedade, a consciência do zelo do interesse e patrimônio públicos, para que juntos trabalhem na busca de um denominador comum: uma sociedade atendida com serviços de qualidade em contrapartida aos impostos que paga (FARIAS, 2000, p. 6), em atenção, inclusive, ao princípio da eficiência. A imprensa nacional, por sua vez, continua a evidenciar escândalos na Administração Pública, com desvios de verbas públicas. Prova disso está nas notícias veiculadas a respeito da CPI da COVID, instaurada pelo Congresso Nacional, que aponta “Epidemia com resultado em morte, charlatanismo, corrupção e fraude”¹, conforme também se depreende do Relatório Final emitido pelo Senado Federal (com texto atualizado até 26/10/2021).

A inserção do princípio da eficiência no *caput* do art. 37 da CRFB, por meio da EC nº 19/98, “revela o descontentamento da sociedade diante de sua antiga impotência para lutar contra a deficiente prestação de tantos serviços públicos, que incontáveis prejuízos já causou aos usuários” (CARVALHO FILHO, 2021, p. 31), evidenciando também que, sendo tais serviços prestados pelo Estado ou por seus delegados, sempre ficaram inacessíveis aos usuários os meios efetivos para assegurar seus direitos, esclarece Carvalho Filho. Dentre tais direitos estão aqueles individuais e sociais, a exemplo do direito à vida, à liberdade, à

¹ CPI da Covid: Veja quais são os crimes atribuídos a cada um dos citados. **GI**, 20 out.2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/cpi-da-covid/noticia/2021/10/20/cpi-da-covid-crimes-atribuidos-lista.ghml>. Acesso em: 20 out. 2021.

igualdade, à proteção da saúde, à educação e à segurança, sendo a dignidade da pessoa humana um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito.

Por oportuno, como bem explica o Professor Humberto João Carneiro Filho (2013, p. 121), a “dignidade humana foi afirmada na Constituição Brasileira de 1988 como princípio republicano e funciona, efetivamente, como um núcleo em que se baseiam os direitos fundamentais”, sendo o seu reconhecimento jurídico uma tarefa empreendida a passos lentos ao longo da história da humanidade. Logo, faz-se necessário perseguir o cumprimento do dever estatal, por meio do princípio da eficiência, na garantia de tais direitos aos cidadãos, vez que o núcleo de tal princípio está na procura de produtividade e economicidade, na exigência de reduzir os desperdícios de dinheiro público, impondo-se a execução dos serviços públicos com presteza, perfeição e rendimento funcional (CARVALHO FILHO, 2021, p. 32).

Há que se destacar que, mesmo antes da Constituição de 1988, o princípio da eficiência já existia na legislação infraconstitucional - Decreto-lei nº 200/67 (arts. 13 e 25, inciso V), Lei de Concessões e Permissões (Lei nº 8.987, arts. 6º e 7º) e Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.087, arts. 4º, VII; 6º, X, e 22). Isso porque este princípio se traduz também na ideia de responsabilidade no cumprimento de deveres impostos a todo e qualquer funcionário, seja ele de entidade pública ou privada, tendo como objetivo a obtenção de resultados positivos no exercício dos serviços prestados, com o menor custo possível, em atendimento às necessidades dos usuários-clientes (FARIAS, 2000, p. 12-13).

Percebe-se, assim, que o princípio da eficiência há muito já deveria ser a mola propulsora da Administração Pública. Afinal, conceitos gerenciais como qualidade, eficiência, eficácia e produtividade, norteadores de qualquer administração que prime pelos melhores resultados com o menor custo possível, satisfazendo bem toda a sociedade (FARIAS, 2000, p. 13), são notadamente trabalhados para que sejam exercitados na práxis diária muito antes da Constituição da República de 1988 (a história da qualidade, por exemplo, nasce com a Revolução Industrial).

Oportunamente, registre-se que o Professor Carlos Ari Sundfeld (2020), no vídeo intitulado “*Reforma Administrativa – como fazer?*”, informa que o Brasil é um país de desigualdades e a sociedade necessita de serviços públicos de saúde e de educação com qualidade, fazendo-se imprescindível uma Reforma Administrativa que realmente seja efetiva no corte de gastos (onde tem que se cortar). Daí por que traz as seguintes questões: “onde mexer primeiro?”; “há limites para os que têm privilégios?”.

Nesse sentido, na sua exposição podem ser destacadas 03 (três) ideias centrais que muito reforçam o respeito ao princípio da eficiência (SUNDFELD, 2020):

- ✓ É preciso dar estímulo ao bom desempenho dos servidores públicos, posto que tal desempenho, no geral, é baixo em relação aos colegas de países equivalentes. Mesmo considerando o desempenho daqueles que são melhor remunerados, a produtividade é baixa, constatando-se que não é o pagamento de bom salário que traz estímulo ao servidor público para a produtividade.
- ✓ Há necessidade de se acabar com a promoção por antiguidade, pois há muito a fazer pela produtividade através de Lei. Não há necessidade de se fazer uso de Emendas Constitucionais para se implementar uma Reforma Administrativa que valorize o desempenho, a produtividade e eficiência dos servidores públicos, eliminando dos cofres públicos aqueles que não possuem bom desempenho. Sundfeld explica que podem ser criadas Leis Ordinárias ou Complementares aptas a corrigir os vícios dos serviços públicos, sugerindo que as Emendas à Constituição sirvam para retirar do texto constitucional privilégios das categorias dominantes.
- ✓ Há também a possibilidade de a Administração Pública celebrar contratos por tempo determinado, pois tal modalidade de contratação já é bem usada nas áreas da Saúde e da Educação, eliminando, ao mesmo tempo, privilégios, benefícios excessivos e injustificados para servidores dentro das grandes carreiras do serviço público.

Ao lado disso, ressalte-se ainda que, conforme registram os autores Eduardo Cambi e Letícia de Andrade Porto (2020), a insuficiência de leitos em hospitais, a carência de equipamentos de proteção individual (EPI's), de respiradores, bem como número insuficiente de testes confiáveis para a confirmação da doença “fizeram com que medidas sanitárias drásticas, como o fechamento do comércio, a paralisação das escolas e o fechamento das fronteiras, precisassem ser adotadas”. Entretanto, a questão que se coloca é se tais medidas para promover o distanciamento social, pela aplicação dos princípios da precaução e da prevenção (CAMBI e PORTO, 2020), representam a eficiência do aparelho estatal no combate à epidemia do COVID-19, visto que a situação requer solução rápida e estruturada em favor do bem da saúde da população (CAMBI e PORTO, 2020).

Sabe-se que o Sistema Único de Saúde (SUS) já vem desestruturado, “desmantelado” através de políticas neoliberais, muito antes da pandemia, razão pela qual não podem os governos buscar “legitimar” tais ações (de “estado de exceção”, “toque de recolher”, etc)

como solução única aos problemas do Sistema de Saúde, agravados com a pandemia do COVID-19, de modo que a responsabilidade passe a ser do indivíduo (mal educado, descumpridor de normas, etc) e não do Estado, como muito bem explicou a Professora Wanda Capeller (2020).

O Estado, através dos recursos colocados à sua disposição pela sociedade (por meio dos tributos que paga ao Fisco) necessita se estruturar adequadamente, promovendo a profissionalização e valorização de seus agentes, de maneira que possa prestar serviços de qualidade em todas as áreas nas quais lhe cabe o dever de atender satisfatoriamente à população. Assim, do mesmo modo que não se concebe um Estado sem dinheiro (para que possa se estruturar adequadamente), também não se admite o desvio e desperdício dos recursos que lhe são colocados à disposição, pelos cidadãos, para a boa e regular aplicação, sempre em prol do interesse público, que deve estar acima de qualquer outro particular. Se os recursos já são escassos, não há justificativa para se agravar a situação com atos de corrupção como os que estão sendo investigados na CPI da COVID, ou aqueles de que trata o **Acórdão TCU nº 1760/2021** (BRASIL, 2021b).

O controle, então, é sim medida de eficiência constante e pressuposto básico para a correta responsabilização dos agentes que derem causa aos danos ao Erário. Assim, do mesmo modo que a Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000) apresenta 04 (quatro) pressupostos fundamentais para sua efetivação (arts. 48 e 49) - planejamento, transparência, controle e responsabilização -, o presente trabalho sugere a adoção de 03 (três) pressupostos básicos para uma Administração Pública zelosa e cumpridora dos deveres que lhe impõe o ordenamento jurídico brasileiro, com fins de promover a garantia dos direitos fundamentais a todos os cidadãos: controle, eficiência e responsabilização em todos os seus atos.

4 ESTUDO DO CASO: DISPENSA INDEVIDA DE LICITAÇÃO PARA AQUISIÇÃO EMERGENCIAL DE TESTE RÁPIDO (COVID-19) – ACÓRDÃO TCU Nº 1760/21

Trazendo o objeto de análise, caso concreto a ser apreciado adiante - **Acórdão TCU nº 1760/2021** (BRASIL, 2021b) -, o objetivo deste tópico é discorrer a respeito da situação constatada durante a fiscalização do TCU sobre os atos da Administração Pública Federal, especificamente no contexto da pandemia do COVID-19, com fins de evidenciar a necessidade da adoção de medidas de controle adequadas, assim como da responsabilização, em especial nas denominadas aquisições emergenciais por ocasião da pandemia. Isso porque o agravamento da crise econômica e financeira no país, em decorrência de atos de corrupção em pleno período de pandemia, que dilapidam o patrimônio da sociedade, a qualquer tempo, compromete consideravelmente o futuro da nação em prol do cumprimento dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil dispostos no art. 3º da CRFB, dentre os quais promover o bem de todos, sem preconceitos de qualquer natureza (origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação), estando neles inseridos a proteção à vida, à dignidade da pessoa humana e à saúde (BRASIL, 1988).

4.1 ANÁLISE DO CASO: RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA E CIVIL

O **Acórdão TCU nº 1760/2021** (Plenário) foi emitido pelo Tribunal de Contas da União nos autos do Processo TC 020.962/2020-7 (BRASIL, 2021b), por ocasião da sessão plenária, realizada de forma telepresencial, em 28/07/2021, tendo como Relator o Ministro Benjamin Zymler. Conforme relata a mencionada deliberação, trata-se de denúncia noticiando possíveis irregularidades no processo de dispensa de licitação promovida pela Secretaria de Estado da Saúde do Distrito Federal – SES/DF, objetivando aquisição emergencial de 100.000 (cem mil) unidades de teste rápido para detecção da COVID-19, realizada com fundamento no art. 4º da Lei nº 13.979/2020 (BRASIL, 2020b).

Segundo o Relator, em seu voto, através da Nota de Empenho 2020NE03833, de 8/5/2020, houve a aquisição emergencial de somente 20.000 testes rápidos, em que pese o processo de dispensa de licitação fazer referência à quantidade de 100.000 unidades, totalizando a despesa relativa a essa primeira parcela da contratação o montante de R\$ 3.600.000,00 (três milhões e seiscentos mil reais), o que correspondeu ao valor unitário de R\$

180,00 (cento e oitenta reais) por teste, tendo como beneficiária a empresa Luna Park Importação, Exportação e Comércio Atacadista de Brinquedos Temáticos Eireli.

Nos autos acima referidos, foram apurados os seguintes indícios de irregularidade pelo TCU:

- a) **cerceamento de competitividade na realização da dispensa de licitação, pois não houve publicidade adequada e tempo hábil para participação dos interessados**, visto que o aviso de abertura foi publicado no Diário Oficial do Distrito Federal de 28/4/2020, com prazo para recebimento das propostas até as 15 horas daquele mesmo dia;
- b) **suposta ausência de comprovação da certificação de licença sanitária da empresa contratada para desempenhar atividade médica ambulatorial com recursos para realização de exames complementares**, com suposto descumprimento dos arts. 5º e 6º, parágrafo único, da Resolução da Diretoria Colegiada (RDC) da ANVISA 153, de 26 de abril de 2017, e das listas contidas na Instrução Normativa – DC/ANVISA 16, de 26 de abril de 2017 (Anexo I – Relação das atividades de alto risco – item 8630-5/02);
- c) **incompatibilidade do objeto social da empresa contratada para prestar serviços ou comercializar instrumentos e/ou materiais para uso médico, cirúrgico, hospitalar e laboratorial**, inclusive testes rápidos para detecção da Covid-19, considerando que a pessoa jurídica em questão tem como atividade empresarial o comércio de brinquedos temáticos, conforme explicitado em sua razão social; e
- d) **sobrepço no valor praticado na aquisição em exame, na medida em que a contratação ocorreu pelo maior preço obtido entre todas as propostas ofertadas**, além de estar acima de todas as cotações prévias obtidas no orçamento estimativo da administração. (Grifou-se). (BRASIL, 2021b).

Como o foco da presente análise é discorrer a respeito da responsabilidade administrativa e civil envolvendo os interessados e não a apreciação da dispensa de licitação, objeto dos autos acima referidos, no **contexto da responsabilidade civil da empresa Luna Park**, o Relator Ministro Benjamin Zymler, após análise das alegações de defesa apresentadas pela empresa, expressou no seu voto, em resumo, as seguintes conclusões (BRASIL, 2021b):

- ✓ Carece de embasamento legal a justificativa singela de que o importante seriam as atividades realmente desempenhadas pela empresa, em detrimento daquelas que se encontram formalmente previstas em seu objeto social, razão pela qual é ilegal a adjudicação da contratação da empresa cujo contrato social é incompatível com o fornecimento contratado.
- ✓ Os processos de dispensa de licitação deveriam ser instruídos, dentre outros elementos, com a razão da escolha do fornecedor e a justificativa do preço (art. 26, parágrafo único, incisos II e III, da Lei nº 8.666/1993). Logo, os responsáveis não poderiam ter celebrado contratação de fornecedor para execução de objeto totalmente

estranho ao seu objeto social, posto que tal contratação constitui situação de grande risco.

- ✓ Nesse sentido, a Lei nº 8.666/1993, além de exigir o contrato social para fins de habilitação jurídica (art. 28, inciso III), requer, para fins de comprovação de regularidade fiscal (art. 29, inciso II), prova de inscrição no cadastro de contribuintes estadual ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual. Ressalta o Relator que o esperado “de uma empresa séria e confiável é que, nos termos da lei, defina seu ramo de atuação, registre-o no respectivo contrato social e somente então ofereça os respectivos serviços ao mercado”.
- ✓ Com vistas a mitigar os riscos de prejuízos a terceiros, o art. 50 do Código Civil descreve como abuso da personalidade jurídica os atos que caracterizem desvio da finalidade social da empresa, a qual, conforme disposto nos arts. 45 e 46, inciso I, deve constar do respectivo registro do ato constitutivo (e das alterações posteriores). Do mesmo modo, o art. 1.015, parágrafo único, inciso III, também do Código Civil, assim como o art. 158, inciso II, da Lei nº 6.404/1976 (Lei das Sociedades por Ações), tem como objetivo determinar a responsabilidade pessoal dos agentes em razão de danos decorrentes de atos em desacordo com o objeto social das pessoas jurídicas.
- ✓ Sobre a necessidade de autorização da ANVISA para importar ou comercializar testes de COVID-19, a Luna Park comprovou não ter sido a importadora dos referidos produtos, entretanto, a Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (SELOG), baseando-se em manifestação da própria ANVISA, concluiu que a interessada estava também legalmente obrigada a ter o registro de Autorização de Funcionamento de Empresa (AFE) exigido pela agência reguladora. A ausência da AFE inviabiliza totalmente a aceitação de todos os testes fornecidos pela Luna Park à SES/DF.
- ✓ Conforme disposto no art. 76 da Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/1993), o órgão contratante deve rejeitar o fornecimento executado em desacordo com o contrato e, nos termos do art. 69 da mesma Lei, o contratado é obrigado substituir, às suas expensas, no total ou em parte, o objeto do contrato em que se verificarem vícios.
- ✓ Nesse sentido, ainda que se conclua que o preço justo a ser pago por cada teste de detecção do novo coronavírus seja de R\$ 110,00, não é possível atestar que os

produtos entregues pela Luna Park tenham cumprido as regras sanitárias exigidas, justificando-se a sua rejeição e a retenção definitiva dos pagamentos oriundos da Nota de Empenho 2020NE03833, de 8/5/2020.

- ✓ Acolhe-se, então, “a proposta de fixar prazo para que a SES/DF adote as medidas necessárias ao exato cumprimento da lei, anulando a referida nota de empenho e, por conseguinte, promovendo a glosa definitiva da integralidade de todos os valores” relativos à contratação da empresa Luna Park, considerando a ocorrência do fornecimento incompatível com o objeto social da contratada e sem cumprir as regras sanitárias aplicáveis. E continua o Relator:

37. De acordo com o art. 59 da Lei 8.666/1993, a declaração de nulidade do contrato administrativo opera retroativamente e desconstitui os efeitos já produzidos. No parágrafo único do mesmo artigo, é estabelecido que a nulidade não exonera a administração do dever de indenizar o contratado pelo que ele houver executado, contanto que não seja imputável a esse contratado responsabilidade pelo vício nulificante.

38. Fundamentada na interpretação desses dispositivos, a jurisprudência dominante do Superior Tribunal de Justiça – STJ alinha-se ao entendimento de que a indenização do contratado é regra, porém, não é devida na hipótese de o particular haver agido de má-fé ou concorrido para a nulidade. Ou seja, verificada a hipótese, todos os pagamentos efetuados devem ser restituídos à administração pública.

39. Essa conclusão lastreia-se no pressuposto de que a atuação de boa-fé é requisito para que o sujeito receba a proteção do direito relativa à indenização. Seria inaceitável que o contratado infrator se beneficiasse da própria torpeza para se isentar do dever de ressarcimento integral pelo dano decorrente da ilicitude.

40. Tampouco poderia esse contratado socorrer-se da proibição do enriquecimento sem causa para negar a restituição dos pagamentos à administração. Esse princípio, fundamentado na equidade, não poderia ser invocado por quem celebrou contrato com o poder público violando o princípio da moralidade administrativa. Caracterizada a improbidade do particular, a este não socorreria qualquer fundamento jurídico para receber indenização pelo que houvesse executado. (...). (Grifou-se). (BRASIL, 2021b).

Por sua vez, quanto às alegações de defesa dos **agentes públicos da SES/DF**, o Relator, Ministro Benjamin Zymler (BRASIL, 2021b), expressou o seguinte entendimento **sobre a responsabilização de cada um deles:**

- ✓ O Diretor do LACEN/DF à época foi responsável pela elaboração do Documento de Oficialização da Demanda – DOD, bem como signatário do projeto básico, indicando amplo envolvimento desde a origem do processo de Dispensa de Licitação 16/2020, que resultou na contratação da empresa Luna Park, além de pessoalmente responsável pelo atesto do material contratado, em que pese não existirem informações referentes à

marca e à qualidade dos testes na proposta comercial da mencionada empresa e de não haver comprovação de que as especificações de tais testes tenham sido verificadas no momento da entrega dos produtos.

- ✓ “Os responsáveis arrolados nos autos, como servidores da área de saúde, tinham a obrigação de conhecer as regras sanitárias aplicáveis ao caso”, ressaltando-se que o próprio Diretor do LACEN/DF reconheceu que a empresa Luna Park, fornecedora dos referidos kits de testes rápidos, não possuía a devida autorização de funcionamento exigida pela ANVISA, parecendo “ter realizado a contratação em tela plenamente ciente dessa condição, consoante deixa transparecer a sua manifestação”. Não há, pois, como afastá-lo da responsabilidade pela contratação de empresa que não detinha AFE emitida pela ANVISA, bem como pelo fornecimento estranho e incompatível com o seu objeto social.
- ✓ “Não se discute a necessidade de testagem em massa da população nem que a contratação em tela era relevante e urgente, mas entendo que outras propostas apresentadas poderiam ter sido aceitas”, pois ao contratarem com a empresa Luna Park apenas 20% do previsto no ato de convocação, “os responsáveis, além de descumprirem o projeto básico, atuaram de forma contraditória em relação à alegada urgência da contratação”.
- ✓ Com relação aos argumentos para justificar a economicidade da contratação, subsidiado no exame da unidade técnica do TCU, entendeu o Relator que o sobrepreço apurado não foi elidido, ressaltando que o artigo 4º-E, § 3º, da Lei nº 13.979/2020, “flexibilizou os requisitos de contratação sob a condição de que, no caso de contratações do Poder Público por valores superiores decorrentes de oscilações ocasionadas pela variação de preços, deverá haver justificativa nos autos” (BRASIL, 2020b, art. 4-3). Assim:

70. **Coube ao então Subsecretário de Administração Geral da SES/DF, Sr. Iohan Andrade Struck, responsável pela gestão administrativa da referida aquisição, inclusive no que se refere à assinatura dos atos administrativos, a responsabilidade pelo descumprimento legal quanto à justificativa de contratação de proposta sem apresentar o menor preço, conforme exigido pelo artigo 4º-E, § 3º, da Lei 13.979/2020 (...).**

71. Além disso, no exercício de suas funções, foi responsável pela emissão do Ofício 7732020-SES/SUAG, de 274/2020, convocando empresas interessadas em participar da Dispensa de Licitação 16/2020 (peça 1, p. 31-35), do Aviso de Abertura de Dispensa de Licitação, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal de 28/4/2020 (peça 1, p. 36).

72. Ao praticar tais atos, a autoridade pública vinculou sua responsabilidade com os atos praticados por outros agentes que atuaram na contratação, reconhecendo-os como válidos, razão por que deveria ter detectado outras irregularidades verificadas no processo de dispensa de licitação, inclusive a evidente incompatibilidade do objeto a ser fornecido com a razão social da Luna Park, que não detinha habilitação jurídica para realizar tal fornecimento. (Grifou-se). (BRASIL, 2021b).

- ✓ Conclui o Relator, **a respeito da responsabilização dos agentes e da real necessidade dos controles pertinentes quando da contratação sob comento**, que, de modo semelhante ao que ocorre numa licitação, “a autoridade superior que inicia o processo de contratação direta tem o poder-dever de anular/revogar o procedimento no caso de constatar falhas”, sendo entendimento expresso em diversos acórdãos do TCU “que a autoridade homologadora é responsável solidariamente pelos vícios identificados nos procedimentos licitatórios, exceto se forem vícios ocultos, dificilmente perceptíveis”. Caracteriza-se, então, a homologação como um “ato de controle praticado pela autoridade competente sobre todos os atos praticados na respectiva contratação”, controle este que não pode ser considerado como meramente formal ou chancelatório, mas antes como um ato de fiscalização. Portanto:

76. Diante dessas considerações, rejeito as razões de justificativa dos responsáveis. Considero que o contexto geral das irregularidades observadas na contratação em tela justifica a aplicação da sanção com graduação mais elevada, levando-se em conta a culpa grave dos agentes e as circunstâncias do caso concreto vinculadas ao quadro de pandemia vivenciada no período da aquisição. Por considerar que as condutas individuais parecem estar imbricadas no suposto esquema criminoso relatado pelo MPDFT, não será feita uma dosimetria específica da sanção a ser aplicada a cada agente, que no âmbito de suas atribuições específicas concorreram para que as irregularidades que lhe foram imputadas se consumassem.

77. Assim, por considerar extremamente graves as condutas observadas, entendo que deva ser aplicada aos Srs. Jorge Antônio Chamon Júnior, Iohan Andrade Struck e Francisco Araújo Filho a multa capitulada no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, cujo valor fixo em R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais) para cada responsável. Além disso, entendo que esses três agentes devem ser sancionados com a pena de inabilitação para exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública pelo prazo de 8 anos, nos termos previstos no art. 60 da Lei Orgânica do TCU. (Grifou-se). (BRASIL, 2021b).

Nos termos do entendimento expresso pelo Plenário do TCU, sessão de 28/07/2021, através do Acórdão TCU nº 1760/2021 (BRASIL, 2021b), a **responsabilidade da empresa contratada (Luna Park) e dos agentes públicos envolvidos na referida contratação** ficou assim estabelecida, além da aplicação da multa acima citada e outras determinações:

- ✓ À luz do art. 45 da Lei nº 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU), c/c o art. 71, inciso IX, da Constituição da República, fixar prazo de 15 (quinze) dias para que a Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal (SES/DF) adote as medidas necessárias ao exato cumprimento da Lei, anulando o contrato decorrente da Dispensa de Licitação nº 16/2020 e, por conseguinte, promovendo a glosa definitiva da integralidade de todos os valores (Nota de Empenho 2020NE03833, de 8/5/2020) decorrentes da contratação da empresa Luna Park Importação, Exportação e Comércio Atacadista de Brinquedos Temáticos Eireli, informando ao TCU, no mesmo prazo, os encaminhamentos realizados.
- ✓ Considerar graves as infrações cometidas pelos Srs. Jorge Antônio Chamon Júnior, Iohan Andrade Struck e Francisco Araújo Filho e, nos termos do art. 60 da Lei nº 8.443/1992, inabilitá-los ao exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública por um período de 8 (oito) anos.
- ✓ Encaminhar cópia da deliberação, acompanhada do Relatório e do voto que a fundamentam:
 - à Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), para que adote as providências cabíveis de sua competência, considerando que a empresa Luna Park apresentou proposta e efetuou posterior contratação para a realização de fornecimento de teste rápido para detecção da COVID-19, incompatível com o seu objeto social e sem que possuísse autorização de funcionamento (AFE) emitida pela agência reguladora para a atividade de importar e distribuir produtos correlatos, nos termos da Resolução RDC – ANVISA 16/2014;
 - ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, considerando a ação penal apresentada no Poder Judiciário no âmbito da Operação Falso Negativo.
- ✓ Fundamentado no art. 43 da Resolução TCU nº 259/2014, determinar a constituição de processo apartado para a apuração da participação da empresa Luna Park Importação, Exportação e Comércio Atacadista de Brinquedos Temáticos Eireli em possível fraude na Dispensa de Licitação 16/2020, mediante a extração de cópias das peças necessárias dos autos.
- ✓ Autorizar a SELOG a realizar, no âmbito do processo constituído, a apuração das condutas dos demais agentes da SES/DF mencionados no processo penal conduzido pelo MPDFT, “ficando autorizada a realizar as diligências e inspeções que entender

necessárias, inclusive solicitar ao juízo competente o compartilhamento de provas obtidas na aludida ação”.

Da **análise do Acórdão TCU nº 1760/2021** (BRASIL, 2021b), percebe-se, quanto à **responsabilização administrativa** (atos concretizados no exercício do cargo/função pública; cometimento de ilícitos administrativos definidos no Estatuto dos Servidores Públicos da União - Lei nº 8.112/90, com aplicação de sanções administrativas) e **civil** (pelo prejuízo causado e necessidade da respectiva reparação), que **o Relator decidiu de forma ponderada e correta, haja vista a gravidade da situação constatada pela equipe técnica do TCU:** irregularidades no processo de dispensa de licitação promovida pela Secretaria de Estado da Saúde do Distrito Federal – SES/DF, objetivando aquisição emergencial de teste rápido para detecção da COVID-19 (teste rápido para detecção qualitativa específica de IgG e IgM), com destaque para a ausência de comprovação da certificação de licença sanitária da empresa contratada (necessidade de autorização da ANVISA para importar ou comercializar testes de COVID-19); incompatibilidade do objeto social da empresa contratada para prestar serviços ou comercializar instrumentos e/ou materiais para uso médico, cirúrgico, hospitalar e laboratorial, inclusive testes rápidos para detecção da COVID-19; e sobrepreço no valor praticado na aquisição em exame, considerando que a contratação ocorreu pelo maior preço obtido entre todas as propostas ofertadas.

Cabe ressaltar que, **sobre a responsabilização civil aplicada**, dentro das modalidades percorridas no Capítulo 2 deste trabalho, “o dever de ressarcir os cofres públicos, oriundo de um prejuízo causado à administração, nada mais é que uma obrigação de indenizar” (HELLER e CARMONA, 2020, p. 55) e, no âmbito da jurisdição de contas, “os deveres jurídicos originários, cujo descumprimento enseja a responsabilização, são a aplicação lícita dos recursos públicos”, assim como “a correta e fidedigna prestação de contas e, de maneira mais ampla, o dever geral de não causar dano a outrem”, revelando um plexo de obrigações financeiro-constitucionais submetido ao controle de contas, “que recebe o influxo do regime jurídico civilista, na medida em que tem por objeto o patrimônio de uma pessoa jurídica” (HELLER e CARMONA, 2020, p. 58-59). Assim, como bem explicam os autores Heller e Carmona (2020, p. 63), **a responsabilização-reparação veiculada pelo Tribunal de Contas possui natureza financeiro-civil**, sendo-lhe aplicado o regime jurídico civilista com as ponderações demandadas pelo direito público, tratando-se do tipo de **responsabilidade denominada subjetiva**, “decorrente do princípio geral do *neminem laedere* ou do dever de

prestação de contas, tendo como pressuposto a conduta culposa em sentido lato (dolo ou culpa em senso estrito)” (HELLER e CARMONA, 2020, p. 63).

No caso do sobrepreço, resta claro no teor da deliberação mencionada que a SELOG verificou, por meio de pesquisa de preços no painel de compras da plataforma Comprasnet, o preço efetivamente praticado nas contratações públicas à época da contratação: foi constatado que a mediana de preços unitários encontrada para o mês de abril/2020, período correspondente à realização da Dispensa de Licitação nº 16/2020, referente ao mesmo objeto ou assemelhado, foi o valor de R\$ 110,00, revelando que tal preço estava bastante próximo à mediana da planilha estimativa de preços elaborada pela própria SES/DF, na qual se registra que se obteve o valor de R\$ 119,00.

Ora, a **referida aquisição mostrou-se antieconômica e causadora do prejuízo correspondente a R\$ 1.400.000,00** (um milhão e quatrocentos mil reais), para a parcela inicial adquirida (20.000 testes rápidos para detecção da COVID-19), considerando a diferença de preço a maior da unidade do teste adquirido ($R\$ 180,00 - R\$ 110,00 = R\$ 70,00 \times 20.000 = R\$ 1.400.000,00$), **ensejando reparação civil** (glosa dos pagamentos autorizados e anulação do contrato).

Como muito bem lembrou o Relator, Ministro Benjamin Zymler, a Lei nº 13.979/2020, na qual se fundamentou a dispensa de licitação retro mencionada (art. 4º), não determina a ausência de controles eficientes e eficazes com fins de verificar a correta execução dos procedimentos necessários à formalização das contratações na Administração Pública, advenham elas da realização de processos licitatórios ou de processos de dispensa, evitando-se o desperdício, a fraude ou o desvio de recursos, que causam prejuízo ao patrimônio público. O que a mencionada Lei estabeleceu foi, em seu artigo 4º-E, § 3º, a flexibilização dos requisitos de contratação sob a condição de que, no caso de contratações do Poder Público por valores superiores decorrentes de oscilações ocasionadas pela variação de preços, deverá haver, de toda forma, justificativa nos autos. Ou seja, o dispositivo legal não dispensou a aplicação do art. 26, parágrafo único, incisos II e III, da Lei nº 8.666/1993 (BRASIL, 1993) – exigência de que os processos de dispensa de licitação deveriam ser instruídos, dentre outros elementos, com a razão da escolha do fornecedor e a justificativa do preço.

Logo, de forma proficiente, decidiu o Relator, Ministro Benjamin Zymler, que a constatação do sobrepreço, somado ao conjunto de irregularidades observadas na contratação

em exame, “é um dos fatores precípuos para a responsabilização do Sr. Francisco Araújo Filho, na condição de Secretário de Estado da Saúde do Distrito Federal, incumbido da assinatura do documento de ratificação da Dispensa de Licitação 16/2020” (BRASIL, 2021b) e demais agentes públicos envolvidos na contratação.

Aplicou-se, então, por meio do Acórdão TCU nº 1760/2021 (BRASIL, 2021b), **sanção administrativa e decorrente do controle externo aos agentes públicos** responsáveis - sendo **agente político o Secretário de Estado da Saúde do Distrito Federal**, Sr. Francisco Araújo Filho, e **servidores públicos o Diretor do LACEN/DF**, Sr. Jorge Antonio Chamon Júnior, e **o Subsecretário de Administração Geral da SES/DF**, Sr. Iohan Andrade Struck, conforme classificação adotada no Capítulo 2 deste trabalho) -: inabilitação de tais agentes para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública por um período de 8 (oito) anos; e multa no valor de R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais) para cada responsável.

Ressalte-se que, apesar do artigo 127 da Lei nº 8.112/90 (BRASIL, 1990) estabelecer os tipos de penalidades disciplinares aplicáveis aos servidores públicos civis da União (advertência, suspensão, demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade, destituição de cargo em comissão e destituição de função comissionada), a sanção da multa acima referida está prevista na Lei Orgânica do TCU (Lei nº 8.443/1992, art. 58, inciso II), que assim dispõe:

Art. 58. O Tribunal poderá aplicar multa de Cr\$ 42.000.000,00 (quarenta e dois milhões de cruzeiros), ou valor equivalente em outra moeda que venha a ser adotada como moeda nacional, aos responsáveis por:

I - contas julgadas irregulares de que não resulte débito, nos termos do parágrafo único do art. 19 desta Lei;

II - ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;

III - ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano ao Erário; (...). (BRASIL, art. 58, 1992).

Tal tipo de sanção aplicada pelo TCU tem sido denominada na doutrina de sanção de controle externo que não se confunde com as sanções administrativas, sendo decorrente da responsabilização-sanção, de natureza financeiro-administrativa, constituindo-se em um “ramo autônomo do direito punitivo que compartilha, com o direito penal e o direito administrativo sancionador, uma origem constitucional comum, orientada para a proteção e a promoção dos direitos fundamentais” (HELLER e CARMONA, 2020, p. 52).

Além disso, restou evidente que os agentes públicos cometeram ato de improbidade administrativa, nos termos do art. 10, inciso V, da Lei nº 8.429/1992, com nova redação dada pela Lei nº 14.230/2021:

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:

(...);

V - permitir ou facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem ou serviço por preço superior ao de mercado;

(...). (BRASIL, 2021, art. 10).

Nesse caso, a nova Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 14.230/2021), em seu artigo 12, também dispõe a respeito da aplicação de multa, dentre outras sanções:

Art. 12. **Independentemente do ressarcimento integral do dano patrimonial, se efetivo, e das sanções penais comuns e de responsabilidade, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações**, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato: (...);

II - na hipótese do art. 10 desta Lei, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, **perda da função pública, suspensão dos direitos políticos até 12 (doze) anos, pagamento de multa civil equivalente ao valor do dano e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios**, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 12 (doze) anos; (...). (Grifou-se). BRASIL, 2021a).

Ademais, ainda do ponto de vista da **responsabilização civil**, no Acórdão TCU nº 1760/2021 foi determinada, de forma acertada e legalmente, a **reparação civil à Administração Pública**, nos seguintes termos:

(...);

9.2. com fundamento no art. 45 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, fixar prazo de 15 (quinze) dias para **que a Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal (SES/DF) adote as medidas necessárias ao exato cumprimento da lei, anulando o contrato decorrente da Dispensa de Licitação 16/2020 e, por conseguinte, promovendo a glosa definitiva da integralidade de todos os valores (Nota de Empenho 2020NE03833, de 8/5/2020) decorrentes da contratação da empresa Luna Park Importação, Exportação e Comércio Atacadista de Brinquedos Temáticos Eireli** (CNPJ 19.984.198/0001-13), informando ao TCU, no mesmo prazo, os encaminhamentos realizados, tendo em vista a ocorrência da seguinte ilegalidade: fornecimento incompatível com o objeto social da contratada e sem que esta possuísse autorização de funcionamento (AFE) emitida pela Anvisa para a atividade de importar e distribuir os produtos objeto da contratação, em desconformidade com o disposto na Resolução RDC – Anvisa 16/2014;

(...). (Grifou-se). (BRASIL, 2021b).

Registre-se, por fim, que, no que tange à apuração da responsabilização penal, o Plenário do TCU adotou como importantes encaminhamentos remeter cópia da deliberação, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam, ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, considerando a ação penal apresentada no Poder Judiciário no âmbito da Operação Falso Negativo; e autorizar a SELOG a realizar, no âmbito do processo constituído, a apuração das condutas dos demais agentes da SES/DF mencionados no processo penal conduzido pelo MPDFT, ficando autorizada a realizar as diligências e inspeções que entender necessárias, inclusive solicitar ao juízo competente o compartilhamento de provas obtidas na aludida ação.

4.2 OMISSÃO NA ADOÇÃO DE MEDIDAS DE CONTROLE

Sabe-se que, como registrado na análise conceitual contida no Capítulo 3 deste trabalho, a respeito do Controle na Administração Pública, este é exigência do nosso ordenamento jurídico mesmo antes da Constituição Cidadã (1988), sendo dever dos Poderes do Estado zelar pelo efetivo exercício do controle interno, conforme se depreende das seguintes normas: arts. 75 e 76 da Lei Federal nº 4.320/64; arts. 31, *caput*, e 74 da CRFB/88; art. 59, *caput*, da Lei Complementar Federal nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal; arts. 7º, 11, parágrafo único, 25, 117 (gestão e fiscalização da execução contratual), 120, 121, 170, *caput*, 171, da Lei nº 14.133/21 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos que substituiu a Lei nº 8.666/93), dentre outras.

Nesse sentido, como bem mencionado no inteiro teor da deliberação contida nos autos do Processo TCE nº 19100196-0² (Prestação de Contas de Gestão, Exercício de 2018, dos Encargos Gerais do Estado - Secretaria de Administração de Pernambuco):

- ✓ A imposição de um sistema coordenado de controles internos advém de um comando normativo constitucional (arts. 31, *caput*, e 74 da CF/88).
- ✓ A inexistência de um controle interno adequado da execução orçamentária, financeira e patrimonial é capaz de acarretar irregularidades diversas na gestão da coisa pública (a exemplo da situação apontada no Acórdão TCU nº 1760/2021).

² Disponível em: <https://etce.tce.pe.gov.br/epp/ConsultaExternaTCE/listView.seam?cprc=19100196&digito=0>. Acesso em: 31 out. 2021.

Depreende-se, ainda, como analisado no tópico anterior (item 3.1), que do exercício do Controle Externo pelo TCU, na omissão do Controle Interno, apura-se a responsabilização administrativa e civil dos agentes públicos citados na análise nos autos do Processo TC 020.962/2020-7, que resultou no Acórdão TCU nº 1760/2021, a exemplo do relatado abaixo:

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 020.962/2020-7

Natureza: Denúncia

Órgão/Entidade: Secretaria de Estado da Saúde do Distrito Federal

Responsáveis: Jorge Antônio Chamon Júnior (064.666.656-82); Iohan Andrade Struck (037.571.301-89); Francisco Araújo Filho (376.089.403-87)

Interessado: Luna Park - Importação, Exportação e Comércio Atacadista de Brinquedos Temáticos Eireli (19.984.198/0001-13) Representação legal: Alexandre da Cruz dos Santos Neto (37898/OAB-DF) e outros, representando Luna Park - Importação, Exportação e Comércio Atacadista de Brinquedos Temáticos Eireli.

SUMÁRIO: DENÚNCIA. DISPENSA DE LICITAÇÃO PARA AQUISIÇÃO EMERGENCIAL DE TESTE RÁPIDO PARA DETECÇÃO DO NOVO CORONAVÍRUS REALIZADA COM FUNDAMENTO NA LEI 13.979/2020. INDÍCIOS DE SOBREPREÇO, DE CERCEAMENTO À COMPETITIVIDADE E DE CONTRATAÇÃO DE EMPRESA COM OBJETO SOCIAL INCOMPATÍVEL COM O FORNECIMENTO CONTRATADO. CONHECIMENTO. CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR PARA SUSPENDER OS PAGAMENTOS À CONTRATADA. OITIVA. IRREGULARIDADES CONFIRMADAS NO MÉRITO. PROCEDÊNCIA DA DENÚNCIA. DETERMINAÇÃO PARA RETENÇÃO DEFINITIVA DOS VALORES. REJEIÇÃO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. MULTA. INABILITAÇÃO PARA EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA. RELATÓRIO

(...).

22. Além disso, o responsável, Sr. Jorge Antonio Chamon Júnior assinou o Relatório Analítico (SEI/GDF – 39713227), emitido pelo Lacen/DF em 6/5/2020, atestando o recebimento do material contratado, apesar de não existirem dados acerca da marca e da qualidade dos testes na proposta comercial da empresa Luna Park, e sem comprovação de que as especificações dos testes tenham sido verificados no momento da entrega dos produtos, nos termos do documento à peça 18:

(...). (BRASIL, 2021b).

Nota-se, de pronto, que houve omissão por parte do gestor responsável, enquanto Diretor do LACEN/DF, para a adoção de medidas de controle necessárias à boa e regular aplicação dos recursos públicos, ainda mais considerando o contexto de pandemia do COVID-19 vivenciado pelo país e da conseqüente crise econômica e financeira que avançou por todo o mundo.

Como se pode observar do voto do Relator, Min. Benjamin Zymler, nos autos do Processo TC 020.962/2020-7 (BRASIL, 2021b), os agentes públicos da SES/DF, arrolados

nos autos como responsáveis, no caso da Dispensa de Licitação nº 16/2020, objetivando aquisição emergencial de teste rápido para detecção da COVID-19, ausentaram-se de, no mínimo:

- ✓ Atentar para a **obrigação de conhecer as regras sanitárias aplicáveis ao caso** e, por conseguinte, no caso da empresa contratada, de averiguar a necessidade de autorização da ANVISA para importar ou comercializar testes de COVID-19;
- ✓ **Formalizar o processo de dispensa de licitação adotando os procedimentos de controle e exigências contidas no art. 26, parágrafo único, incisos II e III, da Lei nº 8.666/1993**, em especial no que tange à razão da escolha do fornecedor e à justificativa do preço;
- ✓ **Monitorar a execução do processo de dispensa e da contratação dele advinda** de acordo com o estabelecido no projeto básico, a exemplo da planilha estimativa de preços elaborada pela própria SES/DF;
- ✓ **Selecionar o fornecedor que apresente os preços mais vantajosos** para a Administração, em conformidade com a pesquisa de preços realizada e a planilha estimativa de preços;
- ✓ **Rejeitar o fornecimento executado em desacordo com o contrato** (art. 76 da Lei nº 8.666/93);
- ✓ **Realizar o atesto dos testes adquiridos** em consonância com o projeto básico;
- ✓ **Homologar o processo de dispensa** enquanto ato de controle praticado pela autoridade competente sobre todos os demais atos ocorridos na respectiva contratação, ou seja, **exercitando o controle dos controles**;
- ✓ Enquanto autoridade superior que inicia o processo de contratação direta, imbuído no poder-dever de anular/revogar o procedimento em caso de irregularidades constatadas, **corrigir o curso da ação, anulando o contrato advindo da Dispensa de Licitação nº 16/2020 e responsabilizado, em tempo hábil, os agentes que deram causa às irregularidades praticadas no decorrer do processo**. Conforme deliberação contida nos autos do Processo TC 020.962/2020-7, o Sr. Francisco Araújo Filho, então Secretário de Estado da Saúde do Distrito Federal, assinou o documento de ratificação da Dispensa de Licitação nº 16/2020, sendo o responsável pela decisão final referente à aquisição irregular de teste rápido para detecção qualitativa específica de IgG e IgM, mediante a contratação da empresa Luna Park, “sem observância do critério de menor

preço, sem a devida justificativa legal e com objeto incompatível com a atividade empresarial da contratada”, quando exercer o controle dos controles lhe era atribuição precípua, inclusive para fins da correta responsabilização dos agentes públicos envolvidos no processo da contratação referida.

Registre-se, ainda, nessa linha de entendimento, o que afirmam os autores Flávio da Cruz e José Osvaldo Glock (2003, p. 26-28) sobre o Controle Interno nos Municípios:

(...), **não existe a figura do responsável pelo controle interno, pois todos são responsáveis, cada um em relação a sua área de atuação**. Existe, sim, a figura do responsável pelo órgão central do sistema de controle interno ou pela unidade de coordenação do controle interno, formalmente constituída, a qual, por imposição legal, deverá assumir, também, o exercício de alguns controles relevantes.

(...) **entre as obrigações e responsabilidades do gestor público, está a de exercer o controle dos controles, ou seja, de assegurar-se de que existem controles suficientes** e adequados para garantir [a salvaguarda do patrimônio; a confiabilidade dos sistemas contábeis, financeiros e operacionais; a otimização no uso dos recursos; a eficiência operacional; e a adesão às políticas e normas internas, à legislação e às demais orientações dos órgãos de controle governamental], e essa missão é exercida, por delegação, através da unidade referida. (Grifou-se).

4.3 AGRAVAMENTO DA CRISE PANDÊMICA POR ATOS DE CORRUPÇÃO

No que tange à crise advinda da pandemia do COVID-19, resta claro que atos irregulares, a exemplo de fraude em licitações e contratações diretas, desvio de recursos por meio de aquisições advindas de tais contratações com preços superfaturados, ensejadores da dilapidação do patrimônio público, agravam a situação crítica em todos os lugares do mundo, o que não poderia ser diferente no Brasil.

No decorrer da pandemia do COVID-19 falhas foram cometidas, a exemplo das situações apontadas nos autos do Processo TC 020.962/2020-7, pelo TCU, que resultou no **Acórdão TCU nº 1760/2021** (BRASIL. 2021b), objeto do caso de estudo em apreço: responsáveis pelo exercício efetivo do controle interno e eficiência administrativa, muito especialmente no combate à mencionada pandemia viral, agentes públicos promoveram a aquisição emergencial de teste rápido para detecção da COVID-19 de forma irregular (sobrepço, contratação em desacordo com o estabelecido no projeto básico, dentre outras irregularidades), retardando, conseqüentemente, o atendimento à necessidade da população. Isso porque, no caso sob comento, o TCU determinou a anulação do contrato decorrente da Dispensa de Licitação nº 16/2020 e, por conseguinte, a glosa definitiva da integralidade de

todos os valores envolvendo a contratação (no caso, R\$ 3.600.000,00, conforme Nota de Empenho 2020NE03833).

Nesse sentido, percebe-se que o impacto negativo se projeta não apenas na proteção da saúde da população, em tempos de pandemia do COVID-19, mas também no equilíbrio financeiro e fiscal do país, contribuindo para o aumento da crise na saúde e nas finanças públicas. Outra prova disso, relativamente ao impacto do descontrole no combate à pandemia do COVID-19, através da atuação pouco diligente de gestores públicos, evidenciada pela mídia, jornais locais, denúncia junto aos Tribunais de Contas, foi a situação ocorrida no Estado do Amazonas com a escassez de cilindros de oxigênio nas unidades de saúde que terminou por provocar a morte por asfixia de diversas pessoas. Conforme lembra o autor Godinho (2021), não bastasse a dramática situação de colapso de inúmeras unidades de saúde ao largo de todo o território nacional, os moradores da capital do Estado do Amazonas, Manaus, passaram pelo enfrentamento de uma crise de proporções devastadoras decorrente da escassez de cilindros de oxigênio.

Sabe-se que, como bem lembram os autores Cambi e Porto (2020, p. 2), “o vírus não discrimina, já que atinge a todos – independentemente da condição econômica –, mas seus impactos são piores para os mais pobres”. Logo, a necessária ação estatal para a reestruturação adequada do SUS, no combate à pandemia do COVID-19, se fez notável em todos os lugares do mundo, em especial no Brasil, revelando-se mais grave nas situações de descontroles (a exemplo da ausência do mínimo planejamento, execução e controle nas aquisições de vacinas, testes, dentre outros materiais de combate à pandemia), ocasionando demora no atendimento à população mais carente e dependente da rede pública de saúde e, por conseguinte, elevando sobremaneira o número de pessoas contaminadas pelo vírus e dos óbitos decorrentes dessa infecção.

Desse modo, entende-se que é dever do gestor público enfrentar a grave situação de descontrole, seja na saúde pública ou nas áreas financeira e fiscal, deixando de realizar contratações como aquela exemplificada no Acórdão TCU nº 1760/2021, ensejadora de responsabilização por atos de improbidade administrativa, notadamente quando os excessos de gastos forem identificados (através de contratos superfaturados, despesas antieconômicas e ilegais) ao longo da execução do exercício financeiro, diante de um quadro de pandemia, desequilíbrio financeiro e fiscal, contribuindo para o agravamento de uma crise sem precedentes, ora vivenciada no país.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como ressalta Bobbio (2004, p. 7), o “reconhecimento e a proteção dos direitos do homem estão na base das Constituições democráticas modernas”, sendo a paz o pressuposto necessário “para o reconhecimento e a efetiva proteção dos direitos do homem em cada Estado e no sistema internacional”. Nessa linha de compreensão, resta claro que o Estado, representado por suas instituições, ainda que em meio a crises institucionais, como aquelas que ora acometem o nosso país, no contexto de pandemia do COVID-19, não pode se omitir de tal dever constitucional: garantir a todos, sem distinção de qualquer natureza, os direitos fundamentais, individuais e coletivos, a exemplo do direito à vida e à saúde de qualidade (BRASIL, 1988, arts. 5º e 6º), implementando políticas eficientes, eficazes e efetivas para o alcance de uma vida digna aos seus cidadãos.

Nessa perspectiva, o presente trabalho de conclusão de curso buscou trazer, através da apresentação de conceitos fundamentais a respeito da responsabilidade civil, dos controles na Administração Pública, do Princípio da Eficiência, assim como da análise do estudo de caso (situações registradas nos autos do Processo TC 020.962/2020-7, que resultou no Acórdão TCU nº 1760/2021), contribuições acerca da atuação dos agentes públicos no período da pandemia do COVID-19 e sua responsabilização no contexto pandêmico nacional.

Muito bem registram os autores Cambi e Porto (2020, p. 17) que o Sistema de Saúde, com elevada precariedade em diversas regiões do mundo, acentua as injustiças, atuando como um fator biopolítico, em razão da falta de testes, EPIs, leitos, respiradores ou “profissionais de saúde que garantam sobrevivência de todos os infectados”, o que não poderia ser diferente no Brasil. Com a crise sanitária que a todos atingiu em maior ou menor grau, o SUS e demais órgãos governamentais se mostraram inaptos ao controle efetivo da pandemia do COVID-19. Somente no Brasil, tem-se, até agosto/2022, os seguintes números resultantes da pandemia do COVID-19: 34 milhões de casos confirmados e 680.000 (seiscentos e oitenta mil) óbitos acumulados pela infecção do COVID-19 (BRASIL, 2022).

Nesse sentido, restou claro, por meio da análise do Acórdão TCU nº 1760/2021 (BRASIL, 2021b), que as deficiências de controle, a ausência de eficiência nos processos de aquisição de bens (materiais, equipamentos, serviços, etc) e da consequente responsabilização em tempo hábil (dos agentes que deram causa às irregularidades no decorrer do processo de contratação), pelas instâncias de Controle Interno, para fins de combate à pandemia do

COVID-19, revelaram prejuízos que vão muito além da dilapidação do patrimônio público, haja vista que vidas humanas ainda dependem de um Sistema de Saúde de qualidade – dever do Estado em contrapartida aos impostos pagos pela população -, para serem atendidas em suas necessidades de sobrevivência, face a qualquer contexto pandêmico, e protegidas em sua dignidade de pessoa humana, direito à vida e à saúde, à luz do que rezam os artigos 1º, 5º e 6º da CRFB (BRASIL, 1988).

Diante do exposto, entende-se que os agentes públicos, em qualquer área de sua atuação, necessitam respaldar seus atos em normas de controle que propiciem eficiência (fazer sempre o melhor com o menor custo possível), ou seja, evitando desperdícios dos mais diversos. No contexto da pandemia do COVID-19, torna-se essencial tal atitude de zelo por parte dos agentes públicos, com fins de minimizar todos os tipos de erros que, no mais das vezes, podem levar até à morte de cidadãos que buscam no serviço público a garantia de seus direitos fundamentais (como o direito à vida), a exemplo do que ocorreu no Estado do Amazonas com a escassez de cilindros de oxigênio nas unidades de saúde, para atender pacientes portadores da infecção pelo COVID-19, que resultou na morte por asfixia de diversas pessoas (GODINHO, 2021).

Portanto, conclui-se que, conforme disposto no item 3.2 do trabalho, o controle é medida de eficiência constante e pressuposto básico à correta responsabilização dos agentes que derem causa a prejuízos no patrimônio da sociedade, sendo necessária a adoção destes 03 (três) instrumentos - controle, eficiência e responsabilização – para o alcance de uma Administração Pública zelosa e atenta aos deveres que lhe impõe o ordenamento jurídico vigente, em todos os seus atos, com fins de promover a garantia dos direitos fundamentais aos cidadãos.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, Ricardo; João de Deus. **Direito administrativo**. 4. ed. São Paulo: Método, 2018.

ARISTÓTELES. **A Política**. Rio de Janeiro: Editora Edições de Ouro, 1951.

BAPTISTA, Luiz Fernando Castanha. Tribunais e Conselhos de Contas como standard de Controle Externo no Brasil: uma tradição a ser mantida na atual Constituição. **Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, ano XV, n. 26, p. 132-134, jan. 1997.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 jul. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Organizado por Cláudio Brandão de Oliveira. Rio de Janeiro: Roma Victor, 2002. 320 p.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Brasília: Planalto. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 30 jul. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.112 de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília: Planalto. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18112cons.htm. Acesso em: 30 jul. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429compilada.htm. Acesso em: 30 jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18443.htm. Acesso em: 8 set. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998.** Modifica o regime e dispõe sobre princípio e normas da Administração Pública, Servidores e Agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1998/emendaconstitucional-19-4-junho-1998-372816-exposicaodemotivos-148914-pl.html#:~:text=Dados%20da%20Norma,EMENDA%20CONSTITUCIONAL%20N%C2%BA%2019%2C%20DE%201998,Federal%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAsncias.&text=e%20Reforma%20do%20Estado%20e%20do%20Planejamento%20e%20Or%C3%A7amento>. Acesso em: 30 jul. 2022.

BRASIL. **Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 30 jul. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018.** Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm. Acesso em: 30 jul. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 9.830 de 10 de Junho de 2019.** Regulamenta o disposto nos art. 20 ao art. 30 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, que institui a Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=9830&ano=2019&ato=3c6ATTE9keZpWT612>. Acesso em: 30 jul. 2022.

BRASIL. **Medida Provisória nº 966, de 13 de maio de 2020a.** Dispõe sobre a responsabilização de agentes públicos por ação e omissão em atos relacionados com a pandemia da covid-19. Diário Oficial da União, ed. 91, seção, 1, p. 6, 14 maio 2020a. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-966-de-13-de-maio-de-2020-256734909>. Acesso em: 6 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020b:** Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Brasília: Planalto. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm. Acesso em: 6 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021a.** Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14230.htm. Acesso em: 20 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021c**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília: Planalto. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 6 set. 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Painel Coronavírus**. Atualizado em: 05 set. 2022. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em 6 set. 2022.

BRASIL. Senado Federal. CPI da Pandemia: **Relatório Final**. Texto atualizado em 26/10/2021. Disponível em: http://estaticog1.globo.com/2021/10/26/relatorio_final_26102021_12h40.pdf?_ga=2.217336530.59891058.1635816265-1991730207.1627853002. Acesso em: 28 out. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Mandado de Segurança**. Decisão Monocrática. 15.848/DF. Relator: Ministro Castro Alves, 2010.

BRASIL. Superior Tribunal Federal. **ADIS nºs 6421, 6422, 6424, 6425, 6427, 6428 e 6431**. M. Rel. Min. Luís Roberto Barroso. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, v. 279, n. 2, p. 295-317, maio/ago. 2020c.

BRASIL. Superior Tribunal Federal (Plenário). **Recurso Extraordinário 1209429/SP**. Constitucional. Responsabilidade civil do Estado. Profissional de imprensa ferido, em situação de tumulto, durante cobertura jornalística. Culpa exclusiva da vítima. Inocorrência. Provimento do recurso extraordinário. Recorrente: Alexandro Wagner Oliveira da Silveira. Recorrido: Estado de São Paulo. Relator: Min. Marco Aurélio, 10 de junho de 2021. Redator do Acórdão: Min. Alexandre de Moraes. Publicação: 20/10/2021. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&queryString=RE%201209429&sort=_score&sortBy=desc. Acesso em: 31 out. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Acórdão nº 1064/2007**. Processo 018.964/2003-1. Relator: Min. Valmir Campelo. Data da sessão: 06/06/2007. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/1896420031.PROC/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/3/%2520>. Acesso em: 30 jul. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Acórdão nº 1760/2021**. Processo TC 020.962/2020-7. Relator: Min. Benjamin Zymler. Data da sessão: 28/07/2021b. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/2096220207.PROC/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%2520C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520>. Acesso em: 30 jul. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. **Processo nº 19100196-0**. Disponível em: <https://etce.tce.pe.gov.br/epp/ConsultaExternaTCE/listView.seam?cprc=19100196&digito=0>. Acesso em: 31 out. 2021.

BRASIL. **Vade Mecum Civil e Empresarial**: Civil, Comercial, Processo Civil e Constituição Federal. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

CAMBI, Eduardo; PORTO, Letícia de Andrade. COVID-19: proteção da vida e da economia sob a ótica dos direitos humanos. **Revista dos Tribunais**, vol. 1019/2020, p. 239-273, set/2020, DTR\2020\11576.

CAPELLER, Wanda. **Teoria Crítica**. Palestra proferida na disciplina de Sociologia do Direito da Faculdade de Direito do Recife (UFPE). Recife-PE: 05/03/2021.

CARNEIRO FILHO, Humberto João. **De persona a pessoa**: o reconhecimento da dignidade do nascituro perante a ordem jurídica brasileira. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2013.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. - 35. ed. - Barueri [SP]: Atlas, 2021.

CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de responsabilidade civil**. - 13. ed. - São Paulo: Atlas, 2019.

COSTA, Fernando Magalhães. A MP 966/20: responsabilização de agentes públicos no combate ao covid-19. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 25, n. 6162, mai. 2020. Disponível em: us.com.br/artigos/82170/a-mp-966-20-responsabilizacao-de-agentes-publicos-no-combate-ao-covid-19. Acesso em: 20 jul. 2021.

CPI da Covid: Veja quais são os crimes atribuídos a cada um dos citados. **GI**, 20 out. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/cpi-da-covid/noticia/2021/10/20/cpi-da-covid-crimes-atribuidos-lista.ghtml>. Acesso em: 20 out. 2021.

CRUZ, Flávio; GLOCK, José Osvaldo. **Controle interno nos municípios**: orientação para a implantação e relacionamento com os tribunais de contas. São Paulo: Atlas, 2003.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. - 27. ed. - São Paulo: Atlas, 2014.

FARIA, Luzardo; GUSSOLI, Felipe Klein. Responsabilidade de agentes públicos por atos praticados durante a pandemia. **JOTA Info**, 29 abr. 2021. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/direito-administrativo-sancionador/responsabilidade-agentes-publicos-pandemia-29042021>. Acesso em: 20 jul. 2021.

FARIAS, Roseane Milanez de. **Gestão da qualidade no Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco**: uma proposta de modelo para excelência na Administração Pública. Dissertação de Mestrado Profissionalizante em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste apresentada à Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) como requisito à obtenção do grau de Mestre. Orientação: Professor Dr. James Anthony Falk. Aprovada com distinção. Recife: o Autor, 2003. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/7867>.

FARIAS. **Reforma Administrativa**: na busca pela qualidade do serviço público. Monografia apresentada à Comissão Julgadora do Centro de Ciências Jurídicas, Departamento de Pós-Graduação (DPG), da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), para obtenção do título de Pós-Graduada em Direito Administrativo e Constitucional. Orientador: João Maurício Leitão Adeodato. Aprovada. Recife-PE: UFPE, 2000.

FARIAS. **Controle social e transparência nos gastos públicos**. Apostila do Curso de Controle Social e Transparência na Administração Pública. Recife: ECPBG, 2017.

FERREIRA, Antônio Roberto de Melo; FERNANDES, Maria Luciene Cartaxo. O Tribunal de Contas: exercício de cidadania. **Revista do Tribunal de Contas de Pernambuco/98**, Recife, n. 9, p. 45-61, 1999.

FERREIRA, Giovana Andréa Gomes. **A Responsabilidade no Âmbito do Controle de Contas**. Apostila. Recife-PE: ECPBG, 2011.

FERREIRA, Joel. Tribunal de Contas no Estado Democrático (outras reflexões). **Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal**, Brasília, n. 20, 1994.

GODINHO, Adriano Marteleto [et al.]. **Coronavírus e responsabilidade civil: impactos contratuais e extracontratuais**. Coordenado por Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho, Nelson Rosenvald, Roberta Densa. – Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2020.

GODINHO, Adriano Marteleto. A responsabilidade civil do Estado pela morte indigna das vítimas da Covid-19. **Migalhas**. Publicado em: 16/03/2021. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/migalhas-de-responsabilidade-civil/341811/a-responsabilidade-civil-do-estado-pela-morte-das-vitimas-da-covid-19>. Acesso em: 10 jun. 2021.

GOES, Severino. Estado é responsável por ferimento de repórter causado pela PM em protesto. **Consultor Jurídico**, 10 jun. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-jun-10/estado-responsavel-ferimento-reporter-causado-pm>. Acesso em: 30 jul. 2021.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro**, volume 4: responsabilidade civil. 14. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

GUIMARÃES, Edgar. Responsabilização dos agentes públicos à luz da MP 966/2020 mais do mesmo?... Nem tanto. **Âmbito Jurídico**, 21 maio 2020. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/noticias/responsabilizacao-dos-agentes-publicos-a-luz-da-mp-966-2020-mais-do-mesmo-nem-tanto/>. Acesso em: 30 jul. 2021.

HELLER, Gabriel; CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. Reparação e sanção no controle de atos e contratos administrativos: as diferentes formas de responsabilização pelo Tribunal de Contas. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 279, n. 1, p. 51-77, jan./abr. 2020. Disponível em <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/81368>. Acesso em: 30 jul. 2021.

JOSSERAND, Louis. Evolução da responsabilidade civil. **Revista Forense**, Rio de Janeiro, v. 86, n. 454, p. 558-559, abr., 1941.

LEONARDO, Rodrigo Xavier. Responsabilidade civil contratual e extra-contratual: primeiras anotações em face do novo Código Civil Brasileiro. **Tuiuti: Ciência e Cultura**, n. 30, FCJ 04, p. 107-119, Curitiba, maio/2002.

LOPES, Miguel Maria de Serpa. **Curso de Direito Civil** (Vol. 2). Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1962.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 27. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2002.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Sistemas, Organizações e Métodos**. 2. ed. São Paulo: Atlas. 1988.

REIS, Heraldo da Costa. Princípios Fundamentais e a Lei 4.320/64. **Revista Brasileira de Contabilidade**. Rio de Janeiro: Conselho Federal de Contabilidade, n.100, jul./ago. 1996, p. 32-44, p. 30.

SIRAQUE, Vanderlei. **Controle social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988**. São Paulo: Saraiva, 2005.

STOCO, Rui. **Tratado de responsabilidade civil: doutrina e jurisprudência**. 10. ed. rev., atual. e reform. com acréscimo de acórdãos do STF e STJ. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Reforma Administrativa: como fazer?** [S. l.: s. n.], 4 set. 2020. 1 vídeo (14 min). Publicado pelo canal Direito Público com Carlos Ari Sundfeld. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=Wu2f3bQY_6U. Acesso em: 16 mar. 2021.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil: obrigações e responsabilidade civil**. – 20. ed. – São Paulo: Atlas, 2020.

YAMAMOTO, Titao. Controle Externo Governamental. **Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: TCE-RJ, ano 12, n. 21, mai. 1990.